Die Teilnahme der Städte an der staatlichen Schulaufsicht

über die Volks- und höheren Schulen
Preußens

❖

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau
vorgelegt von

Alfred Schneider
Studienassessor

Breslau 1927

Druck: Kreisblattdruckerei Dr. H. Eschenhagen, Kommandit-Gesellschaft, Ohlau i. Schl.

Gedruckt mit Genehmigung
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Schulaufsicht und rechtliche Stellung der Volksschule in Preußen. In Festgabe für Gierke, Breslau, 1910.
Anschütz: Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. Berlin 1912.
Anschütz: Die beamtenrechtliche Stellung der Lehrer an den öffentlichen höheren Unterrichtsanstalten in Preußen. Gutachten für den Preußischen Philologenverband. Leipzig, 1925.
Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin, 1926.
Balles: Recht der Schulaufsicht in den wichtigeren deutschen Staaten. Würzburg, 1911.
Beier: Die höheren Schulen in Preußen. Halle, 1909.
Beiträge des Preußischen Städtetages zur Handhabung der staatlichen Schulverwaltung. Berlin, 1917.
Belian: Das Preußische Volksschulunterhaltungsgesetz. Berlin, 1906.
von Bitter: Handwörterbuch des Preußischen Verwaltungsrechts. Leipzig, 1911.
Bratvogel: Die Entwickelung des Stadtverfassungsrechtes und das höhere Schulwesen in Preußen. Dtsch. Philologenblatt: 1926, Nr. 21/22.
Bratvogel: Die höhere Schule und die kommunale Selbstverwaltung. Dtsch. Philologenblatt, 1926, Nr. 25.
von Brauchitsch: Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze. Bd. VII. 1908.
von Bremen: Die Preußische Volksschule. Stuttgart, Berlin, 1905.
von Bremen: Das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. 7. 1906. Stuttgart, Berlin, 1908.
Brix, Lindemann: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften. Artikel: Schulwesen, Zuständigkeit. Jena, 1924.
Brown: Der rechtliche Charakter der städtischen Schuldeputation. Deutsche Juristenzeitung, Bd. IV. 1899.

Clausnitzer: Geschichte des Preußischen Unterrichtsgesetzes. 6. Auflage, Spandau 1912.

Engel: Referentenentwurf und Städte. Dtsch. Phil. Bl. 1926. Nr. 49.

Friebe: Die Verwaltungsordnung für städtische höhere Lehranstalten. Berlin 1925.

Friebe: Die rechtliche Stellung des Schulausschusses. Ztschr. f. Kommunalwirtschaft. 14. Jahrg. 1924.

Friebe: Wann handelt der Schulausschuß kraft Auftrags der staatlichen Schulbehörde? Dtsch. Phil. Bl., 1926, Nr. 33.

Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens in Preußen vom Jahre 1814—1868. Aktenstücke mit Erläuterungen aus dem Ministerium. Berlin 1869.

Giese: Der Beamtencharakter der preußischen Volksschullehrer, in Festschrift für Zitelmann. 1913.

Giese: Der Beamtencharakter der Lehrkräfte an den nichtstaatlichen öffentlichen höheren Lehranstalten in Preußen. Gutachten für den Preuß. Philologenverband. 1925.

von der Goltz: Die Entwicklung der Selbstverwaltung innerhalb der staatlichen Verwaltung der öffentlichen Volksschule in Preußen. Diss. Greifswald, 1914.

Handbuch der Politik. Bd. III. 1921.

Hatschek: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. 1901.

Hauck: Der staatsrechtliche Charakter der höheren Schulen. Leipzig. 1914.

Helfritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der 6 östl. Provinzen Preußens. Berlin, 1916.

Helfritz: Grundriß des preußischen Kommunalrechts. Berlin, 1922.

Helfritz: Zum gegenwärtigen Stand der preußischen Verwaltungsreform. Im Archiv f. öfftl. Recht. Bd. 44 (5).

Herrmann: Die staatsrechtliche Stellung der Volksschullehrer in Preußen. Diss., Breslau, 1913.

Kaestner: Schulverwaltungsrecht. Leipzig, 1916.

Kappelmann: Die Verfassungs- und Verwaltungsreformen der preußischen Städte. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 117. 1906.

Katterbach: Die städtischen Schuldeputationen nach dem V. U. G. Diss. Greifswald. 1913.

Rohrherr: Der Beamtencharakter der preußischen Volksschullehrer. Diss. Greifswald. 1913.
Kretzschmar: Handbuch des Preußischen Schulrechts. Leipzig, 1899.
Kühn: Die höhere Schule als Selbstverwaltungskörper. Frankfurt, 1921.
Kühn: Schulrecht in Preußen. Leipzig, 1926.
Landé: Ein Gesetzentwurf über das höhere Schulwesen in Preußen. Dtsch. Phil. Bl. 1926. Nr. 35.
Ledermann-Brühl: Die Städteordnung für die 6 östlichen Provinzen. 1913.
Lezius: Das Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen. 1908.
Loening: Die Unterhaltung der öffentlichen Volksschule in Preußen. Jahrbuch f. öfftl. Recht. Bd. III. 1909.
Louis: Städtisches Schulrecht und inneres Leben der höheren Schule. Leipzig, 1918.
Louis: Eine Neuausgabe der preußischen Verwaltungsordnung für höhere Lehranstalten. Dtsch. Phil. Bl. 1926, Nr. 5.
Louis: Wann handelt der Schulausschuß als Auftragsträger der staatlichen Schulbehörde? Dtsch. Phil. Bl. 1926, Nr. 33.
Mannkopf: Schule, Stadt und Staat. Blätter für das höhere Schulwesen. 1911.
Matthias: Die städtische Selbstverwaltung in Preußen. Berlin, 1912.
Meinecke: Die Rechtsstellung der städtischen Schuldeputationen. Diss. Greifswald. 1914.
Muhr: Die Dezentralisation der Schulverwaltung. Magdeburg. 1909.
Neuwiem: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen. 1919.
Oertel: Die Städteordnung für die 6 östlichen Provinzen. 6. Aufl., 1914.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin. 1926.
Peters: Schulrecht in Stier-Somlo's Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes in Preußen. Bd. II, 1. 1916.
Plüschke: Die städtische Schuldeputation und ihr Geschäftskreis. 1908.
Preuß: Städtisches Amtsrecht. Berlin. 1902.
Preuß: Die staatliche Bestätigung der Mitglieder städtischer Schuldeputationen nach preußischem Recht. Archiv f. öfftl. Recht. Bd. XV. 1900.

Preuß: Replik. Archiv f. öfftl. Recht. Bd. XX.
Pretzel: Schulaufsicht und Schulleitung in den deutschen Staaten. Leipzig, 1909.
Raeth: Leitfaden durch die Kommunalpolitik. Braunschweig-Hamburg, 1926.
Rive und Lichtenberg: Die Rechte der Städte an ihren Schulen. Verhandlungen des 4. preuß. Städtetages. 1904/05. Berlin.
Referentenentwurf eines Gesetzes über die Unterhaltung der nichtstaatlichen öffentlichen höheren Schulen. Berlin, 1926.
Rohrscheidt: Das Preußische Schulunterhaltungsgesetz. 5. Aufl. Berlin, 1925.
von Rönne: Das Unterrichtswesen des preußischen Staates in seiner geschichtlichen Entwickelung. Berlin, 1854.
Schneider und von Bremen: Das Volksschulwesen im preußischen Staat. Berlin, 1886.
Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig, 1897.
Schramm: Die neue preußische Reifeprüfungsordnung. Dtsch. Phil. Bl. 1926. Nr. 29/30.
Steffenhagen: Handbuch der Organisation und Verwaltung der städtischen Schuldeputationen. Berlin, 1888.
Stier-Somlo: Bildung und Schule in der Reichsverfassung, Staats- und Selbstverwaltung. 1924.
Trautmann: Die städtischen Schuldeputationen in Preußen und die Min. Instruktion von 1811. Arch. f. öfftl. Recht. Bd. 19.
Wiese-Irmer: Das höhere Schulwesen in Preußen. Berlin, 1902.
Sitzungsberichte des Preußischen Abgeordnetenhauses 1906.
Kommissionsberichte des Preußischen Abgeordnetenhauses zum V. U. G. 1906.
Annalen für das Deutsche Reich. Bd. 73, 74, 77, 82, 88.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen. Bd. 70, 80, 84, 85, 97, 106.
Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Bd. 12, 13, 14, 36, 58, 64, 66, 70, 72, 73.
Preußisches Verwaltungsblatt. Bd. 31, 36, 39, 42, 66.
Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung.

Gliederung.

Einleitung.

Unter den Tagesfragen, die heute im Brennpunkte der Erörterungen stehen, nimmt, wie ein Blick in die Tagespresse lehrt, die Schulfrage immer größeren Raum ein. Dabei bleibt die öffentliche Meinung nicht bei der Erörterung der Ziele und Zwecke der verschiedenen kulturellen und pädagogischen Fragen stehen. Neben dem Streit um Grundschule, Einheitsschule, Bekenntnisschule, um Schulreform und Aufstieg der Begabten u. a. m. tritt in der öffentlichen Meinung ebenso die Frage nach der Stellung der Schule zu Staat und Kommunen. Kaum eine Lehrer- oder Philologentagung, kaum ein Städtetag vergeht, in welchem nicht das Verhältnis der Schulen zu Staat und Stadt einen wesentlichen Teil der Besprechungen bildet. Dabei wird die Schule oft in einen Kampf der Prinzipien hineingezogen, der ihren Interessen nicht immer förderlich ist. Es scheint so, als ob sich zwischen weiten Kreisen der Lehrerschaft und den Vertretern des Staates einerseits und den Vertretern der Städte andererseits ein Kampf zu entwickeln beginnt, welcher den hohen ideellen und kulturellen Aufgaben, denen die Schule zu dienen berufen ist, nicht immer förderlich ist, bei dem diese einzig maßgeblichen Erwägungen oft hinter staatsrechtlichen oder finanziellen Beweggründen zurückstehen. Dies sollte nicht der Fall sein. Ueber allem müßte der Dienst an der Sache, der Dienst an der Jugend unseres Volkes stehen. Das einzig maßgebende Moment müßte die Erwägung bilden: Wie können wir unserer Jugend möglichst vollkommene und möglichst ausreichende Bildungsmöglichkeiten verschaffen? Das Nebeneinander von staatlichen und städtischen Schulorganen sollte nicht ein Gegeneinander, sondern ein Miteinander sein. Staat und Stadt müssen auf dem Gebiete der Schule Hand in Hand gehen und zum Wohle des Volksganzen wirken.

In den Dienst dieser Aufgabe will sich auch die vorliegende Untersuchung stellen. Nachdem in den Kulturkampfzeiten der sieb-

ziger Jahre der Streit um die Schulaufsicht von Staat und Kirche gekämpft wurde, treten heute die beiden Machtfaktoren Staat und Stadt auf den Kampfplatz. Ihre Stellung zueinander auf dem heiß umstrittenen Gebiete der innern Schulverwaltung soll den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bilden. An der Hand der historischen Entwicklung sollen die gegenwärtigen Rechte der Städte auf Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht bezüglich der Volks- und höheren Schulen dargelegt werden, die ihre Zusammenfassung in der Tätigkeit der städtischen Schuldeputationen und Schulausschüsse finden. Die Darstellung der einzelnen Befugnisse wird zeigen, wie ein harmonisches Zusammenarbeiten dieser Behörden mit den staatlichen Schulbehörden notwendig und bei ihrer Einrichtung beabsichtigt ist. Dieser Darstellung soll ein allgemeiner Teil vorausgehen, der die für die Untersuchung notwendig erscheinende Klärung der Begriffe bringen soll. Es wird sich zeigen, daß dem Staat in erster Linie die Führung und Leitung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens obliegt, daß aber den Städten als den örtlichen Trägern der Staatsgewalt nicht allein auf Grund ihrer finanziellen Opfer ein Recht zusteht, an dieser großen Aufgabe in geeignetster Weise mitzuwirken.

A. Allgemeiner Teil.

Die städtische Selbstverwaltung und die Schule.

1. Die städtische Selbstverwaltung.

Es würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung überschreiten, wenn auf eine genaue Festlegung des Begriffes und des Umfanges der städtischen Selbstverwaltung eingegangen werden sollte, soweit das im kleinen Rahmen überhaupt möglich ist. Es ist aber zur Beurteilung der Stellung, die die Schule im Rahmen der Staat- und Stadtverwaltung einnimmt, notwendig, mit einem, wenn auch keineswegs erschöpfenden, so doch wenigstens brauchbaren Begriff der städtischen Selbstverwaltung zu arbeiten.

Der Begriff der Selbstverwaltung ist, wie Peters[1] mit Recht sagt, zu einem Schlagwort geworden, das im Munde derer, die es gebrauchen, recht verschiedene Bedeutungen annimmt und annehmen kann. Der Begriff der Selbstverwaltung umfaßt, wie allgemein anerkannt wird, eine historische, politische und juristische Seite. Je nach der persönlichen Ansicht wird die eine oder andere Seite in den Vordergrund der Begriffsbestimmung gestellt. So ergeben sich die verschiedenen Ansichten. Ihnen soll zum Zwecke der vorliegenden Untersuchung der gemeinsame Kernpunkt entnommen werden. Indes erübrigt es sich, auf die historische und politische Seite des Begriffes des Näheren einzugehen.

Selbstverwaltung ist begrifflich und wörtlich Verwaltung überhaupt. Die höchste Macht, welche verwaltet, ist der Staat selbst. Da der Staat aber weder in der Lage noch willens ist, jegliche Verwal-

---

1 Peters, Grenzen, S. 5/6.

tung von sich aus selbst zu führen, tritt er dies ihm zuerst zustehende Recht an andere Gemeinschaftswesen ab. Dieses Abtreten beruht, sofern es Selbstverwaltung schafft, auf der Rechtsordnung, sei es in der Form stillschweigender Anerkennung, sei es in der Form von besonderen Gesetzen. Dadurch tritt der Staat von der Verwaltung zurück und überläßt diese anderen Verbänden. So ergibt sich von selbst ein gewisser Gegensatz der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung.

Mit der Abtretung der eigenen Verwaltung an andere Verbände erkennt der Staat gleichzeitig das Recht der Verbände auf Verwaltung an. Diese Verbände verwalten sich selbst, sie werden nicht verwaltet. Daraus ergibt sich eine weitere Beschränkung, nämlich, daß die Verwaltung dieser Verbände, die sie kraft des Selbstverwaltungsrechtes führen, niemals andere Rechtssphären betreffen kann als ihre eigenen. Es ist die Verwaltung „durch die Interessenten selbst", die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten. Es ist daher nicht entscheidend, ob diese Verwaltung durch Ehrenämter geführt wird, oder welche Bedeutung der Anstellung der Beamten beigemessen wird. Ferner, und das ist das wesentlich Bestimmende an dem Begriffe der Selbstverwaltung, erkennt der Staat mit der Abtretung der eigenen Verwaltung an andere Verbände diese als zwar im Ganzen dem Staate untergeordnete, aber doch in ihrer eigenen Rechtssphäre selbstständige Körperschaften an. Er schafft die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Existenz von Selbstverwaltungskörpern ist also die begriffliche Voraussetzung jeder Selbstverwaltung, insofern erst dadurch die Bildung eines von dem Staatswillen verschiedenen eigenen Willens möglich wird.

So ergibt sich in dem Begriffe der Selbstverwaltung ein Dreifaches: Es gibt innerhalb des Staates korporative Verbände, diese führen eine eigene Verwaltung, diese Verwaltung bezieht sich auf die eigenen Angelegenheiten. Staatliche Behörden können also nie Selbstverwaltung üben, wenngleich die staatliche Dezentralisation äußerlich der Selbstverwaltung ähnlich scheint.

Zu den korporativen Verbänden, die der Begriff der Selbstverwaltung zur Voraussetzung hat, gehören auch die Städte und Landgemeinden. Der Begriff der Selbstverwaltung an sich ist also nicht mit dem Begriffe der Kommunalverwaltung identisch, vielmehr wird der letztere von dem ersteren umschlossen. Es gibt außer Städten und Landgemeinden noch andere Korporationen, noch andere juristische

Personen des öffentlichen Rechts, welche Träger der Selbstverwaltung sein können. Von diesen soll in der vorliegenden Untersuchung nicht die Rede sein. Es interessiert hier nur die kommunale Selbstverwaltung, und zwar nur diejenige der Stadtgemeinden.

Die Städte sind solche korporativen Verbände, welche ihren Herrschaftsbereich über ein bestimmtes räumliches Gebiet erstrecken. Diese werden deshalb Gebietskörperschaften genannt.[1] Die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltung ist also ihrem inneren Wesen nach räumlich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt. Nur in ihrem und für ihr Gebiet tritt die Gebietskörperschaft als ein mit Rechtspersönlichkeit und Verwaltungsmacht ausgestattetes Organ auf. So liegt das Wesen der kommunalen Selbstverwaltung einmal in der Beschränkung auf ein bestimmtes räumliches Gebiet.

Die Tätigkeit ihrer Organe ist ferner nicht eine Tätigkeit, welche unmittelbar für den Staat ausgeübt wird, sondern die Organe der kommunalen Selbstverwaltung sind zunächst und unmittelbar nur für diese tätig. Darin besteht ihr Unterschied von den Organen der staatlichen Verwaltung. Auch die Organe der Kommunalverwaltung dienen dem Staate, aber nur insofern, als die Gebietskörperschaft eine solche für den Staat ist, aber eben nur diese dient als Ganzes dem Staate. Ihre Organe dienen in erster Linie nur ihr selbst, dem Staate nur mittelbar.

Die Gebietskörperschaften schaffen sich auf Grund der Selbstverwaltung ihre Organe selbst. In dem für sie materiell zuständigen Gebiet und in den vom Gesetz gezogenen Schranken setzen sie sich auch ihr eigenes Recht. So ergeben sich als wichtigste und wesentlichste Bestandteile des kommunalen Selbstverwaltungsbegriffs wiederum drei Merkmale: ein räumlich abgeschlossenes Gebiet, Selbstbeschaffung der Organe und eigene Rechtssetzung.[2]

Diese kommunale Selbstverwaltung ist nach geltendem Recht unzweifelhaft durch die Rechtsordnung, durch gesetzliche Bestimmungen geregelt. Diese sind in den Städteordnungen für die verschiedenen Provinzen niedergelegt. Die hier interessierende ist die Städtordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. Sie bestimmt entsprechend den bisher aufgestellten Begriffen von Selbstverwaltung

---

1] Helfritz, Grundriß, S. 5.
2] Kappelmann, S. 8.

und Kommunalverwaltung in § 9: „Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes zu.“

2. Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten.

Wenn danach den Gemeinden ein Recht auf die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zusteht, so müßte man zunächst meinen, daß die Gemeinden auch nur ihre eigenen Angelegenheiten zu verwalten hätten. Dem ist aber nicht so. Es liegt in der Natur des Begriffes der Gemeinde, daß sie einerseits für sich selbst einen eigenen Organismus darstellt, andererseits aber ein Glied des höheren Organismus des Staates ist. Nach den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen, die den Gemeinden einen eigenen Wirkungskreis zusichern, ist also zunächst die Ansicht abzulehnen, daß alle Tätigkeit der Gemeinden nur Staatstätigkeit sei, da der Staat das alleinige Herrschaftsrecht besitze, ihm also auch die Gemeinden nur in der Ausübung obrigkeitlicher Funktionen unterstellt seien. Danach wären die Gemeinden nur Staatsanstalten, also nur in sich geschlossene Einheiten der staatlichen Verwaltung.

Diese auf der historischen Auffassung beruhende Ansicht ist deshalb auszuschalten, weil nach dem heutigen Gesetz unzweifelhaft die Gemeinden selbständige Körperschaften, juristische Personen des öffentlichen Rechts sind.[1] Es steht ihnen also nach geltendem Recht die Verwaltung eigener Angelegenheiten zu, die sie selbständig regeln und in die der Staat nur nach bestimmten Regeln eingreifen darf. Man nennt diese Angelegenheit den „eigenen Wirkungskreis der Gemeinden“, auch im Hinblick auf das ihnen dem Staate gegenüber zustehende Recht, „aktive Selbstverwaltung.“ Da die Gemeinde aber ferner als Ganzes dem Staatsorganismus eingegliedert ist, bedient sich der Staat ihrer auch zur Verwaltung solcher Aufgaben, die nicht durch das räumlich beschränkte Gebiet, über das die Gemeinde Herr ist, bedingt sind, sondern die allgemeine Staatsaufgaben sind. Da der Staat die Verwaltung dieser Aufgaben den Gemeinden überträgt, nennt man dies im Gegensatz zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden den „übertragenen Wirkungskreis“. Insofern als die Verwaltung dieser Angelegenheiten nicht Recht, sondern Pflicht der Ge-

1] Helfritz, Vertretung, S. 51 ff.; Grundriß, S. 9.

meinden ist, spricht man hierbei vom „übertragenen Wirkungskreis“ oder „passiver Selbstverwaltung“ der Gemeinden. Solche Angelegenheiten faßt die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen im § 56, 1 unter „Angelegenheiten der Ortsobrigkeit“ zusammen. In diesen Angelegenheiten sind die Gemeinden nicht mehr selbständig, sondern nur noch ausführende Organe des Staates.

Welches sind nun die eigenen Angelegenheiten und die übertragenen in der Gemeinde? Der Selbstverwaltung der Gemeinden im eigenen Wirkungskreise ist keine enge Begrenzung gesetzt. Es ist vielmehr vom Gesetzgeber mit Absicht vermieden worden, hier in die Einzelheiten zu gehen. Eine Grenze ist aber unverrückbar festzuhalten:[1] Es müssen Angelegenheiten der Gemeinde sein, auf die sich ihre Verwaltung im eigenen Wirkungskreis bezieht. Der Begriff der Gemeindeangelegenheiten läßt sich theoretisch sehr schwer umgrenzen. Es ist eines der Verdienste des preußischen Oberverwaltungsgerichtes, hier in mehreren Rechtssprüchen klärend und sondernd gewirkt zu haben. Es wird darin folgendes gesagt:[2] Kein preußisches Gesetz zieht der Wirksamkeit der Gemeinden als solcher feste Schranken. Es steht den Gemeinden die Pflege der sittlichen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Angehörigen ganz allgemein zu, soweit nicht etwa Spezialgesetze bestimmte Ausnahmen machen. Mangels solcher Gesetze ist hierbei die dem Staate als dem höheren Gemeinwesen gegenüber bestehende Grenze lediglich durch die örtliche Beschränkung, den lokalen Charakter der Gemeindeaufgaben gezogen. Was die Gemeinde innerhalb ihrer Grenzen und mit ihren Kräften zur Förderung jener Interessen vermag, ist ihr wenigstens grundsätzlich nicht versagt, kann Gemeindeangelegenheit sein“. „Die Stadtgemeinde kann unter Verwendung ihres Vermögens alles in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen, was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die geistige Entwicklung des Einzelnen fördert. Sie kann gemeinnützige Anstalten und Vorkehrungen, welche hierzu dienen, selbständig einrichten... Es steht die Pflege der sittlichen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Angehörigen, die Aufwendung der bereiten Mittel ihr ganz allgemein zu, immer aber — und damit ergibt sich die Grenze, deren Ueberschreitung zur Verletzung der Gesetze führt, — unter der überall einzu-

1] Kappelmann, S. 28.
2] OVG., 12, 158; 13, 89; 14, 76

haltenden und unerläßlichen Voraussetzung, daß sie oder ihre Organe sich auf die Wahrung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft, auf die Vertretung lokaler Interessen beschränken."

Wenn es sich nun darum handelt, auch den Begriff des übertragenen Wirkungskreises näher festzustellen, so ergibt sich dieses aus dem vorher Gesagten von selbst. Danach ist grundsätzlich alles das, was sich auf die Wahrung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft, auf die Vertretung lokaler Interessen bezieht, dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden einzuordnen. Was darüber hinausgeht, ist Aufgabe des Staates. Er umfaßt das Ganze des Organismus, alle Staatszwecke allgemeiner Natur. Es wäre also sehr wohl der Fall denkbar, daß der Staat alle allgemeinen Aufgaben selbst in die Hand nimmt und verwaltet und der Gemeinde nur die oben erwähnten Tätigkeiten zu eigener Verwaltung überläßt. Aus Zweckmäßigkeitsgründen und zur Dezentralisation der Staatsgewalt begibt sich jedoch der Staat dieser Aufgaben und überträgt sie den Gemeinden zur Verwaltung. Dies kann natürlich wiederum nur durch Gesetz geschehen. So erhalten die Gemeinden zu der ihnen zustehenden Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten noch eine Reihe von Staatsaufgaben zur Verwaltung zugewiesen.

Es entsteht nun aber die Frage, in welchem Verhältnis diese sogenannten übertragenen Angelegenheiten zu den eigenen stehen. Kann dann überhaupt noch von Selbstverwaltung gesprochen werden? Schließlich beruhen auch die eigenen Angelegenheiten der Gemeinden nur auf einer staatlichen Uebertragung, wenn auch in der Form der Bildung von Gebietskörperschaften. In der Tat ist auch in der Literatur darauf hingewiesen worden,[1] daß die Unterscheidung vom eigenen und übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden nur solange einen Sinn hatte, als man ein Grundrecht der Gemeinden auf Tätigkeit im eigenen Wirkungskreise anerkannte. Heute ist diese Erwägung überflüssig, da sich der Umfang des eigenen und übertragenen Wirkungskreises nach dem Gesetz bestimmt. Nach dem geltenden Rechte, in das die Erwägungen historischer Art nicht mehr hineinzuspielen brauchen, gibt es den Unterschied zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis nicht mehr.

1] Hatschek, Selbstverwaltung, S. 103; Peters, Grenzen, S. 187; Schön Recht der Kommunalverbände, S. 14.

Trotzdem kennt aber die heutige Gesetzgebung einen Unterschied in den Aufgaben der Gemeinde. Die neuen Entwürfe der Gemeindeverfassungsgesetze sprechen, wie auch Artikel 72 der preußischen Verfassung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten. Nach § 68 des Regierungsentwurfs der Städteordnung sind Selbstverwaltungsangelegenheiten „alle sich aus dem Zusammenleben in örtlicher Gemeinschaft ergebenden Aufgaben, soweit sie nicht durch Gesetz einer anderen Stelle übertragen sind. Die Erfüllung solcher Aufgaben kann von den Städten freiwillig übernommen oder ihnen durch Gesetz geboten werden." Auftragsangelegenheiten sind nach § 89 „diejenigen Aufgaben, welche durch Gesetz den Städten zur Ausführung nach Anweisung übertragen sind." Damit sind aber andere Begriffe aufgestellt worden, die wieder einen andern Inhalt haben. Helfritz[1] weist darauf hin, daß unter der Terminologie des Wortes „Selbstverwaltungsangelegenheiten" drei verschiedene Auffassungen möglich sind. Es ist auch hier wiederum nur eine Frage der verschiedenen Einstellung zu den Begriffen. Nach der Begriffsbestimmung der Entwürfe ist das Hauptunterscheidungsmerkmal auf die Verantwortlichkeit der Organe und die Staatsaufsicht gelenkt. Das berührt sich mit der Preuß'schen Auffassung,[2] der ebenfalls auf die oft mißverstandene Unterscheidung von Kommunalaufsicht und Dienstaufsicht hinweist. Bei der früher üblichen Unterscheidung von eigenen und übertragenen Angelegenheiten wurde von der Delegation dieser Angelegenheiten ausgegangen. Bei der erwähnten Unterscheidung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten spielt auch nach dem geltenden Rechte zu Recht, die Delegation keine Rolle mehr, sondern nur die Verantwortlichkeit und die Aufsicht. Wenn der Gemeinde außer den Angelegenheiten, die unzweifelhaft zu ihrer Zuständigkeit als eigene gehören, noch ursprünglich staatliche Aufgaben im Wege der Delegation dergestalt übertragen worden sind, daß die Gemeinde auch diese unter eigener Verantwortung führt und auch in diesen Angelegenheiten nur der allgemeinen Staatsaufsicht unterworfen ist, so hört praktisch eine Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreise auf. Denn von einer Tätigkeit des Selbstverwaltungskörpers kann füglich nur die Rede sein, wenn eben

1] Arch. f. öfftl. Recht, 5, 116.
2] Preuß, Schulverwaltung, S. 43.
3] Preuß, Amtsrecht, S. 144.

die Gemeinde selbst zur Tätigkeit berufen ist, gleichviel ob nach Auffassung der betreffenden positiven Gesetzgebung diese Tätigkeit sich ipso jure aus dem Wesen der Gemeinde ergibt oder ihr durch besonderen Staatsakt übertragen wird.[3]

Der Staat überläßt aber nicht in allen Staatsaufgaben den Gemeinden die eigene Verantwortung, sondern behält sich in einer Reihe von Aufgaben das Anweisungsrecht vor, wenn er auch die Ausführung und Verwaltung den Gemeinden überläßt. Dabei wandelt sich aber das Verhältnis des Staates zu den ausführenden Organen in das Verhältnis der Dienstaufsicht. Man muß diese besondere Stellung der Gemeindeorgane in den Auftragsangelegenheiten grundsätzlich als Ausnahmen zu dem Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung ansehen. Infolgedessen müssen sich diese Ausnahmen auch auf einen gesetzlichen Spezialtitel berufen können. Unter den verschiedenen Angelegenheiten, die auf diese Weise entstanden, nehmen die Polizeiverwaltung und die Schulverwaltung die hauptsächlichste Stelle ein. Sie sind es, an denen die kommunale Selbstverwaltung ihre Grenze gefunden hat. Daher haben sich auch in beiden Fällen erhebliche Streitigkeiten an die Rechtsstellung der Verwaltungen und ihrer Organe geknüpft. Dies war und ist insonderheit bei der städtischen Schulverwaltung der Fall, weil hier, im Gegensatz zur Polizeiverwaltung die gesetzliche Grundlage ein Jahrhundert lang fehlte und zum Teil auch heute noch nicht vorhanden ist. Es soll deshalb zunächst noch einmal nachgeprüft werden, inwieweit die städtische Schulverwaltung entsprechend den oben geklärten Begriffen unter die Selbstverwaltungs- oder unter die Auftragsangelegenheiten fallen dürfte.

3. Ist das Schulwesen Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheit?

Grundsätzlich fallen unter die Auftragsangelegenheiten nur Aufgaben des Staates. Wie steht es damit mit der Schule? Die Frage, ob die Schule als solche unter die allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben fällt, dürfte heute als geklärt anzusehen sein. Dafür sprechen nicht nur die verschiedenen Ansichten in der Literatur, sondern auch die Entscheidungen des Reichsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts, sowie verschiedene gesetzliche Bestimmungen älterer und neuerer Zeit.

Drei Mächte waren es, die sich um die Herrschaft über die Schule stritten: die Kirche, die Gemeinde und der Staat. In diesem Kampf hat der Staat den Sieg davongetragen. Welche Erwägungen sind es nun, die den Staat zum Herren der Schule werden lassen? Man tut gut, bei der Beantwortung dieser Frage zunächst von den allgemeinen Aufgaben der Schule auszugehen.[1]

Die Aufgabe der Schule ist vor allem eine nationale Aufgabe. Sie arbeitet unmittelbar an der Erhaltung und Kräftigung der sittlichen Lebenseinheit der Nation, die den Staat in allen seinen Gestaltungen hervorgebracht hat und trägt. Sie will in der Jugend die geistigen und sittlichen Kräfte pflegen, durch die das Volk innerlich zusammenhängt. Sie will durch Erziehung und Unterricht die Jugend befähigen, dermaleinst tüchtig im Leben zu stehen und sich als Träger deutscher Art zu bewähren. Darum dient sie nicht der Kirche, deren spezielles Ziel nur die Erziehung zu tätigen Glaubensgenossen wäre. Darum dient sie auch nicht der Gemeinde, weil sie die Jugend nicht in das geistige und sittliche Leben dieser oder jener Stadt einfügen will, sondern der geistig-sittlichen Gesamtheit des Volkes, der sowohl Kirche wie Gemeinde als mehr oder weniger untergeordnete Glieder ebenfalls zu dienen berufen sind.

Darum mußte auch zunächst die Kirche mit ihren Ansprüchen dem Staate weichen, weil heutzutage die weltlichen Kulturinteressen überwiegen und besonders bei der religiösen Zerrissenheit in Deutschland der deutsche Staat der Schirmvogt deutscher Einheit, der echte Träger der geistigen und sittlichen Gemeinschaft des Volkes und der berufene Pfleger seiner Kultur geworden ist. Aber auch dort, wo die Städte Schulen einrichten, treten sie damit in den Dienst übergreifender geistiger Lebensmächte und Interessen. Sie dienen nicht der einzelnen Stadtgemeinde, sondern dem im Staate organisierten Volksganzen. Ja, noch mehr als das. Die Aufgabe der Schule begrenzt und erschöpft sich nicht einmal in den Grenzen des Staates allein. Die Schule soll ja die Jugend nicht allein zu guten tüchtigen Staatsbürgern erziehen, sondern auch zu Menschen, denen alle Güter heilig sind, die der Menschheit als Ganzes angehören. So reicht also die Aufgabe der Schule auch über die staatlichen Gemeinschaften, in denen die Menschheit lebt, hinaus. Die staatliche Gemeinschaft aber ist die letzte

1] Vgl. zum folgenden Louis, Städt. Schulrecht, S. 27 bis 33.

und höchste weltliche Organisation, an die sich die Pflege edlen Menschentums anschließen kann. Es kann also der Staat niemals zu Gunsten eines anderen auf das Grundrecht an der Schule verzichten. Die Staatsschule ist die aus kulturpolitischen Erwägungen heraus einzig mögliche Form der Bildung der Jugend und es ist die höchste und edelste Aufgabe des Staates und aller derer, die ihm dienen, an diesem Werke mitzuarbeiten.

Könnte allein schon aus vorstehenden kulturpolitischen Erwägungen das Recht der Staatsschule als bestehend erachtet werden, so darf doch nicht darauf verzichtet werden, auch die gesetzlichen Unterlagen dieses Rechtes hervorzuheben. Die Rechte an der Schule werden in der Regel in der Form der Schulaufsicht geltend gemacht. Der Begriff der Schulaufsicht soll weiter unten noch besonders behandelt werden. Es sei hier nur soviel gesagt, daß sich die Rechte des Staates in der Aufsicht über die Schule erschöpfen. Wer die Aufsicht über die Schule hat, hat auch die Schule. Alles andere ist dann weniger wichtig.

Dieses Aufsichtsrecht des Staates wird zunächst in der Reichsverfassung, Artikel 144, Satz 1 zum klaren Ausdruck gebracht. Ausgeschaltet wird durch Artikel 144 jedwedes kirchliches Aufsichtsrecht, und der Gedanke der reinen Weltlichkeit des Unterrichtswesens, wie schon im Artikel 143 Abs. 1 Satz 2, abermals hervorgehoben. Den Gemeinden wird eine Beteiligung an der Schulaufsicht zugestanden. Ueber das Ausmaß der Beteiligung wird im folgenden zu sprechen sein. Hervorgehoben zu werden verdient aber, daß Artikel 144 ausdrücklich diese Beteiligung nicht als Recht betont, sondern durch das Wort „kann“ das ausschließliche Recht des Staates fixiert.

Würde man sonach schon durch die Reichsverfassung das Prinzip der Staatsschule bestätigt finden, so ist dies bei einem Rückblick in ältere Gesetze ebenso der Fall. Insbesondere werden in diesem Zusammenhange immer das Allgemeine Landrecht, die Preußische Verfassungsurkunde, sowie das Schulaufsichtsgesetz herangezogen. Das A. L. R. erklärt in seinem Teil II, 12, 1 die Schulen für Veranstaltungen des Staates. Der Sinn dieses oft mißverstandenen Satzes ist, wie Anschütz[1] darlegt, nicht der, daß alle Schulen im Eigentum des Staates stehen, oder daß nur der Staat Schulen errichten darf, sondern der, daß dem Staat bezüglich aller Schulen das Recht der Ge-

1] Anschütz, Verfassungsurkunde, S. 413.
2] Preuß, Amtsrecht, S. 237/38.

nehmigung, Beaufsichtigung und Leitung zusteht. Gegen die Anwendung des A. L. R. sind besonders von Preuß[2] schwerwiegende Bedenken vorgebracht worden. Nach seiner Auffassung kommt das A. L. R. für die Beurteilung der Schule als Staatsschule insofern garnicht in Frage, als es ja gar keine anderen Gebilde kennt, als den Staat. Insonderheit sei eine Abgrenzung nach der kommunalen Seite unmöglich, da kommunale Selbstverwaltungskörper erst durch die Steinsche Städteordnung von 1808 geschaffen wurden. Ueberhaupt seien die betreffenden Bestimmungen des Landrechts durch die Städteordnung von 1808 außer Geltung gesetzt worden.

Seine Auffassung ist in der Hauptsache von Loening und Anschütz widerlegt worden mit dem Bemerken, daß A. L. R. II, 12, 1 eine allgemeine Maxime sei, die auch durch die Städteordnung von 1808 nicht außer Kraft gesetzt worden sei, die überhaupt das Schulrecht des A. L. R. nicht habe berühren können.

Die Verfassungsurkunde von 1850 stellt ebenfalls in Artikel 23 den Grundsatz auf: „Alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht vom Staate ernannter Behörden". Auch hier findet man wieder den Grundsatz der Staatsschule. Daß dieser nicht nur, wie Preuß[1] meint, aufgestellt worden ist im Gegensatz zur Kirchenschule, beweist die Ablehnung eines Antrages, der den Gemeinden auch eine geeignete Mitwirkung bei den inneren Schulangelegenheiten zusichern wollte.[2] In den Verhandlungen der 2. Kommission wurde festgestellt, daß „das Hoheitsrecht des Staates über die Schule völlig außer Frage gestellt sei." Eine nochmalige wegen der Suspension des Artikels 23 notwendige Bestätigung des Grundsatzes des staatlichen Schulaufsichtsrechtes brachte das Schulaufsichtsgesetz vom 11. März 1872. Es mag Preuß zugestanden werden, daß auch dieses Gesetz nur dem Kampfe gegen die Kirche entsprungen ist, indessen ist es so, wie es vorliegt, nur eine Inkraftsetzung des suspendierten Artikels 23 der Verfassungsurkunde und als solche auch als allgemein richtunggebend zu werten. Neuere Gesetze, welche das Verhältnis des Staates zu dem gesamten Schulwesen regeln, sind bis jetzt noch nicht erschienen. In verschiedenen Einzelgesetzen sind verschiedene Regelungen getroffen worden, andere stehen unmittelbar bevor. Mehr und mehr scheint aber die Gesetz-

1] Preuß, Schulverwaltung, S. 47.
2] Anschütz, Verfassungsurkundr, S. 404

gebung auf dem Gebiete des Schulwesens auf das Reich übergehen zu sollen, was durch die Grundnormen der Reichsverfassung bereits in die Wege geleitet worden ist. Ob bei einer grundsätzlichen gesetzlichen Regelung des gesamten Unterrichtswesens allerdings das Reich mehr Erfolg haben wird, als die verschiedenen Versuche, die sich innerhalb eines Jahrhunderts in Preußen mit einer einheitlichen Regelung des Unterrichtswesens befaßten, erscheint zum mindesten sehr fraglich. Gleichwohl muß in Anbetracht der verschiedensten und dringenden Aufgaben, die ein allgemeines Unterrichtsgesetz zu erfüllen hat, die Forderung des Erlasses eines solchen Gesetzes, das den Zustand der Rechtsunsicherheit, der auch heute noch auf dem Gebiete des Unterrichtswesens herrscht, regelt, immer von neuem erhoben werden. Zu den Forderungen, die an dieses Gesetz zu stellen sind, müßte auch die Feststellung gehören, ob die Schulangelegenheiten den Gemeinden in ihrer Gesamtheit als Selbstverwaltungs- oder als Auftragsangelegenheiten zuzuweisen sind.

Wenn aber der bestehende Rechtszustand dargelegt werden soll, so kann danach das Schulwesen nicht mit Bestimmtheit den Selbstverwaltungs- oder Auftragsangelegenheiten eingeordnet werden. Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen teilen das Schulwesen in die sog. äußeren Angelegenheiten, die als Selbstverwaltungsangelegenheiten aufgefaßt werden, und in die inneren Angelegenheiten, die zu den Auftragsangelegenheiten gehören, soweit sie den Gemeinden überhaupt übertragen sind.

Es geht de lege lata nicht an, wie Peters[1] es vorschlägt, das gesamte Schulwesen als Auftragsangelegenheit zu erklären. Er glaubt diesen Standpunkt aus II, 12, 1 des A. L. R. und aus § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 zu folgern. Er betont, daß es gerade im Wesen einer Auftragsangelegenheit liegt, daß der sachliche Gang der Geschäfte — der innere Schulbetrieb — unter unmittelbarer Anweisung des Staates erfolgt, daß also in dieser Beziehung eine staatliche Aufgabe erfüllt wird, die von dem betreffenden Verbande als Organ des Staates durchzuführen sei. Dabei ergäbe sich als Reflex, daß, sofern nicht abweichende Vorschriften bestehen, die Gemeinde die äußeren Einrichtungen auf ihre Kosten selbst zu beschaffen hat. Peters setzt, abgesehen von einigen Abweichungen, die Schulver-

1] Peters, Grenzen, S. 213/14.

waltung dem Polizeiwesen gleich. Bei beiden herrsche dasselbe Prinzip. Die Gemeinde habe das „Haus" und die sonstigen Mittel zu einer glatten Durchführung der Polizei bezw. der Schule zur Verfügung zu stellen, und doch fiele es niemandem ein, deswegen zu sagen, die innere Polizei sei staatliche, die äußere Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde. Mit diesem Prinzip stünden auch nicht die rechtliche Stellung der Volksschullehrer, die Vorschriften des VUG. und des Schulanforderungsgesetzes vom 26. 5. 1887 in Widerspruch, da die letzteren Gesetze in ihrer rechtlichen Bedeutung, insbesondere den §§ 3, 4 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. 3. 1850 entsprächen, das freilich eine sehr viel einfachere Regelung träfe. Auf diese Weise, sagt Peters, erklären sich auch zahlreiche Erlasse, an deren Rechtsgültigkeit durch die erwähnte Scheidung der inneren und äußeren Angelegenheiten Zweifel entstanden waren.

So leicht nun an und für sich diese Auffassung der Schulangelegenheiten alle Schwierigkeiten beheben würde, so dürfte sie doch besonders auf kommunaler Seite scharfem Widerspruch begegnen. Der Versuch, Polizei- und Schulwesen völlig gleich zu behandeln, ist nicht neu und in der Literatur oft behandelt worden. Es ist Peters grundsätzlich beizustimmen, wenn er die Aufgaben der Schule für staatliche Aufgaben hält, was ja auch schon oben betont wurde. Daß das aber an und für sich nicht hinderlich ist, solche Aufgaben auch den Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheiten zu überweisen, betont er selbst an anderer Stelle.[1] Es muß Peters auch zugestanden werden, daß gewisse Aehnlichkeiten zwischen Polizei- und Schulverwaltung existieren. Dies trifft aber nur auf die innere Schulverwaltung zu. Ob die Trennung der Begriffe innere und äußere Schulangelegenheiten gut oder schlecht ist, kommt hier garnicht in Betracht. Sie ist eben da und gesetzlich wiederholt anerkannt, während dies bei der Polizeiverwaltung nicht der Fall ist. Letztere wurde bereits in der Städteordnung von 1808 aus dem Rahmen der Selbstverwaltungsangelegenheiten ausdrücklich ausgenommen.[2] § 166 der StO. von 1808 bestimmte nämlich: Dem Staate bleibt vorbehalten, in den Städten eigene Polizeibehörden anzuordenen oder die Ausübung der Polizei dem Magistrate zu übertragen, der sie dann vermöge Auftrags ausübt. So wie die besonderen Polizeibehörden, welche in den Städten ange-

1] Peters, Grenzen, S. 193; Helfritz, Vertretung, S. 91.
2] Preuß, Amtsrecht, S. 141.

ordnet werden, unter den oberen Polizeibehörden stehen, so steht auch der Magistrat, welcher die Polizei vermöge Auftrags erhält, unter diesen höheren Behörden rücksichtlich alles dessen, was auf die Polizeiübung Bezug hat. Die Magisträte werden in dieser Hinsicht als Behörden des Staates betrachtet.... Anders dagegen bestimmt die StO. die städtische Kompetenz in Schulangelegenheiten. § 179 nennt unter den Angelegenheiten, die sich zur Verwaltung in Deputationen eignen, auch die Schulsachen. Mag man zu dieser Bestimmung stehen, wie man will, ob die gesamten Schulsachen oder nur die äußeren gemeint sind, immer bleibt es sicher, daß die St.O. den Städten überhaupt eine Selbstverwaltung von Schulen übertrug. Ausdrücklich ist dies von den äußeren Angelegenheiten gesagt.[1] Die Polizeiverwaltung wird aber ausdrücklich von der Selbstverwaltung ausgenommen. Es sind also zwei grundverschiedene Prinzipien, die hier zum Ausdruck kommen. Da nun aber diese Bestimmung der St.O. die Grundlage des heutigen Rechtszustandes im Schulrecht bildet, geht es nicht an, darüber hinwegzugehen. Es würde damit den Gemeinden ein Recht genommen werden, das ihnen als einziges positives am Schulwesen noch verblieben ist.

Uebrigens kehrt die Auffassung der St.O. von 1808 auch in anderen Gesetzen wieder. Artikel 24 der V.U. spricht aus, daß die Leitung der äußeren Schulangelegenheiten den Gemeinden zustünde. Diesen durch Artikel 112 suspendierten Satz nimmt das V.U.G. in § 43 wieder auf, und insofern ist es anders zu bewerten, als Peters dies tut. Die Wertung des A.L.R. für diese Frage ist aber, wie oben dargelegt wurde, nur eine grundsätzliche, für die Unterscheidung von Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten jedoch nicht zu verwerten. § 18 der Regierungsinstruktion weist aber den Regierungen die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten nur insoweit zu, als eine solche ihnen überhaupt zusteht. Sonst würde diese Instruktion ja das Recht der StO. von 1808 außer Geltung gesetzt haben, und das wird niemand behaupten.[2] Die Regierungsinstruktion trägt also nur einen organisatorischen Charakter, wie auch das OVG. in seiner Entscheidung vom 25. 11. 1910 ausführt: „Vor allen Dingen bleibt zu beachten, daß mit § 18 der Regierungsinstruktion von 1817 neues

1] OVG. 58, 193
2] Preuß, Schulverwaltung, S. 38.

materielles Recht nach der Richtung der Abgrenzung der Rechte zwischen Staat und Gemeinde geschaffen worden ist.[1]"

Es ist also bei der Polizei- und Schulverwaltung doch ein wesentlicher Unterschied festzustellen. Freilich wäre eine Klärung nach der einen oder andern Seite juristisch erwünscht. Das sind jedoch Fragen der zukünftigen Rechtsgestaltung. De lege lata ist nicht daran zu rütteln, daß die äußeren Schulangelegenheiten Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden sind.

Die Frage dreht sich nur noch um die inneren Angelegenheiten. Preuß und seine Anhänger wollen, daß auch diese zur Selbstverwaltung gehören. Sie stützen sich dabei ebenfalls auf § 179 b der StO. von 1808 und meinen, es habe sich bei dem Vorbehalt betreffs der Interna nur um die Nominierung der technischen Glieder dieser Deputation gehandelt. Die gegenteilige Ansicht, die zur herrschenden geworden ist, sieht in dem Vorbehalt eine Ausnahme von der Selbstverwaltung, ähnlich dem § 166 betreffs der Polizei. Wie dem auch sei, de lege lata ist kein Zweifel darein zu setzen, daß die innere Schulverwaltung ureigenste Sache des Staates und seiner Behörden ist. Dort, wo er diese an die Städte delegiert, entsteht, genau wie bei der Polizei, eine reine Auftragsangelegenheit, aber eben nur, soweit der Umfang der Beteiligung an der „Schulaufsicht" geht.[2] So besteht auch heute noch bei der Schulverwaltung die Scheidung, wie sie allerdings in der ganzen Verwaltungspraxis einzig dasteht: Die äußeren Angelegenheiten des Schulwesens sind Selbstverwaltungsangelegenheiten, die inneren, soweit die Gemeinden an der Verwaltung beteiligt werden, Auftragsangelegenheiten.

4. Aeußere und innere Angelegenheiten.

Aus Vorstehendem ergibt sich, daß für die rechtliche Beurteilung der Schulangelegenheiten ausschlaggebend ist, daß diese in äußere und innere Angelegenheiten getrennt werden. Es ist schon gesagt worden, daß die Trennung dieser Begriffe durch die StO. von 1808 erstmalig gesetzlich festgelegt wurde. Dem älteren Recht war diese Scheidung in Schulsachen fremd. Das ALR. kennt solche nur auf kirchlichem Gebiete, und zu diesen Angelegenheiten hat wohl auch die St.O. von 1808 die Parallele in Schulangelegenheiten gezogen. Seit der StO. von 1808 ist die Trennung der Begriffe „innere und äußere

1] OVG, 58 200, Beiträge, S. 69.
2] Kühn, Schulrecht, S. 7.

Angelegenheiten" aus der Gesetzgebung und der Verwaltungspraxis nicht mehr verschwunden. Bis in die neueste Zeit hinein hat man diese Trennung aufrechterhalten und sogar immer schärfer hervorgehoben. Diese Unterscheidung spielte naturgemäß bei den Volksschulargelegenheiten zunächst die wichtigste Rolle, wenngleich grundsätzlich alle Schulangelegenheiten damit gemeint waren. Von den auf die StO. von 1808 folgenden Gesetzen sind insbesondere zu nennen die VU., welche im Artikel 24 die Leitung der äußeren Angelegenheiten der Schule den Gemeinden zuspricht. Für die inneren Angelegenheiten kehrt mehr und mehr der Ausdruck „Teilnahme an der Schulaufsicht" wieder, z. B. in § 3 des Schulaufsichtsgesetzes vom 11. 3. 1870. Die neuere Gesetzgebung vermeidet zwar den Gebrauch der Begriffe äußere und innere Angelegenheiten, aber nur zu dem Zwecke, um um die Begriffsbestimmung herumzukommen. Gewöhnlich sind dann andere Ausdrücke an ihre Stelle gesetzt. So spricht § 43 VUG. von den der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten (Externa) und von der den Gemeinden vorbehaltenen Teilnahme an der Schulaufsicht (Interna). Analog wird auch in der Verwaltungsordnung für städtische höhere Lehranstalten von dem Magistrat obliegenden Angelegenheiten und von Angelegenheiten der staatlichen Zuständigkeit gesprochen. Dagegen wird in der Verwaltungspraxis der Begriff der inneren und äußeren Angelegenheiten fast ausschließlich gebraucht, weil sich hier eine Definition erübrigt. Den Anfang bildet die viel umstrittene MI. vom 26. 6. 1811, auf die zahlreiche spätere Ministerialerlasse Bezug nehmen. Daß sich die Literatur und die Rechtsprechung diese Begriffe ebenfalls angeeignet haben, erübrigt sich wohl hervorzuheben.

Da sich in Gesetzgebung und in Ministerialerlassen eine Definition der Interna und Externa nicht findet, ist man hier auf die Arbeit des juristischen Schrifttums hingewiesen. Von Regierungsseite ist die Definition wohl aus dem Grunde nicht vorgenommen worden, weil eine bestimmte Unterscheidung überhaupt sehr schwierig ist und ferner garnicht im Interesse der Regierung lag, die Scheidung bis ins einzelne vorzunehmen.

Mit Recht wird überall die Widersinnigkeit der Scheidung einer einheitlichen Verwaltungsaufgabe hervorgehoben und auf die Unmöglichkeit hingewiesen, in allen Fällen eine klare Bestimmung zu treffen. Andererseits ist für die meisten Angelegenheiten eine solche

Bestimmung immerhin nicht zu schwer und angesichts des Umstandes, daß eben die Abgrenzung kommunaler und staatlicher Befugnisse an dieser Unterscheidung hängt, auch notwendig.

Demnach läßt sich zunächst feststellen, was unbestritten in das Gebiet der Externa und in das der Interna gehört. Diese Begriffsbestimmung ist im Anschluß an von Bremen, Anschütz, Loening und anderen von der herrschenden Meinung dahin vorgenommen worden, daß in das Gebiet der Externa alle die Angelegenheiten gehören, welche die Errichtung, Unterhaltung, Ausstattung und das Vermögen der Schule betreffen. Diesen „äußeren" Angelegenheiten stehen die „inneren" gegenüber, welche sich auf das innere Leben der Schule, auf Unterricht, Lehrplan, Methode, Schulbesuch und Schulzucht beziehen. M. a. W. erschöpft sich die „äußere Schulverwaltung" wesentlich in der Herstellung und Beschaffung der für die Entfaltung der Lehr- und Lerntätigkeit in der Schule erforderlichen Vorbedingungen. Die „inneren Angelegenheiten" sind der Zweck, für welchen die äußeren die Mittel bereitstellen. Die Verwaltung der inneren Angelegenheiten bestimmt nach Maßgabe des Gesetzes, wer lehren darf und wer lernen darf oder lernen muß, was gelehrt und erlernt und wie es gelehrt und erlernt werden soll. Es ist ohne weiteres klar, daß damit die Begriffe nicht in jeder Beziehung klargestellt sind und vor allem die Grenze zwischen beiden Angelegenheiten nicht festbestimmt sind. Diese Tatsache mußte auch der Unterrichtsminister Dr. Studt bei der Beratung des VUG. anerkennen, indem er sagte:[1] „Die Grenze zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten ist eine, namentlich gesetzlich so schwer festzustellende, daß kaum etwas anderes übrig bleibt, als diese Frage von Fall zu Fall zu erledigen." Und Anschütz sagt:[2] „Eine vollkommen scharfe Scheidung der beiden ist kaum möglich. Die Grenze wird nicht durch eine Linie, sondern durch einen Streifen gebildet, in welchen solche Schulangelegenheiten fallen, welche sowohl als innere wie als äußere aufgefaßt werden können, weil sie beides sind." Mit Recht wird auch betont,[3] daß fast jede Schulangelegenheit eine innere und eine äußere Seite hat, insofern es wohl keine Schulangelegenheit gibt, die nicht irgendwie für die Kostenfrage von Bedeutung ist. In der Hauptsache aber kann man wohl heute die

1] Sten. Ber. Abgh., S. 4232.
2] Anschütz, V. U., S. 455.
3] Friebe und Louis, im Dtsch. Phil.-Blatt, 1927, Nr. 33.

oben gegebenen Unterscheidungen als richtunggebend und feststehend bezeichnen. Wenn tatsächlich die Schulangelegenheiten in drei Gruppen zerfallen, in rein innere, rein äußere und gemischte, wie Friebe[1] darlegt, so ist diese Bezeichnung wohl zutreffend, aber dem Rechte fremd. Im übrigen wird von Louis[1] mit Recht darauf aufmerksam gemacht, daß die ganzen Kämpfe des 19. Jahrhunderts um die inneren und äußeren Angelegenheiten nicht zu verstehen sind, wenn sie keinen scharf bestimmten Streitgegenstand gehabt hätten. Die Flüssigkeit der Begriffe wurde und wird von den Städten meist nur zu dem Zweck hervorgehoben, ihre Befugnisse auch auf die Seite der Interna auszudehnen, und weil ja tatsächlich sich aus den Grenzgebieten die meisten Streitfälle ergeben.

5. Schulaufsicht und Kommunalaufsicht.

Spielt nun einmal die Unterscheidung der inneren und der äußeren Angelegenheiten der Schulen für die Beurteilung ihrer staatsrechtlichen Stellung eine entscheidende Rolle, insofern als die einen Selbstverwaltungs-, die andern Auftragsangelegenheiten sind, so erhellt daraus, daß die Aufsichtsbefugnisse des Staates ebenfalls doppelter Art sein müssen. Die dem Staat an der Schule zustehenden Rechte werden in ihrer Gesamtheit von Gesetz, Verwaltung, Rechtsprechung und Literatur übereinstimmend mit dem Ausdruck „Schulaufsicht" bezeichnet. Es empfiehlt sich daher, diesen Begriff einer Klärung zu unterziehen.

Schulaufsicht ist zunächst sprachlich Aufsicht. Was versteht man nun staatsrechtlich unter Aufsicht?

Nach der Formulierung von Anschütz[2] ist Aufsicht die Gewalt eines höheren Gemeinwesens, vermöge deren dieses die selbstverwaltende Tätigkeit ihm untergeordneter Gemeinwesen oder Einzelpersonen im Einklang hält mit seinen Zwecken und Interessen. Die beaufsichtigte Tätigkeit des untergeordneten Gemeinwesens erscheint als Autonomie (denn sie ist eine Tätigkeit für sich selbst, nicht für das übergeordrete); aber als eine beschränkte Autonomie, sofern die in ihr liegende Freiheit Recht und zugleich Pflicht ist. Ueberall beruht die Aufsichtsgewalt des Höheren auf der Voraussetzung und Anerkennung der rechtlichen Selbständigkeit des Niederen, diese Selbständig-

1] Friebe und Louis, im Dtsch. Phil.-Blatt, 1926, Nr. 33.
2] Anschütz, V. U, S. 409, Festgb., S 223.

keit wird durch das Dasein der Aufsicht nicht verneint, sondern gerade bejaht — wenn auch beschränkt. Wahre Aufsicht in diesem Sinne entspringt aus dem Verhältnis des Staates zur Kirche, des Reiches zu den Einzelstaaten, des Einzelstaates zu den Gemeinden (Kommunalaufsicht).

Vergleicht man mit dem so gewonnenen Begriff der Aufsicht den Begriff der Schulaufsicht, so könnte dem Worte Aufsicht entsprechend die Schulaufsicht nur einen Teil der kommunalen Aufsicht darstellen. Denn echte Aufsicht kann die Schulaufsicht nur sein, wenn das, was beaufsichtigt wird, also die unmittelbare Verwaltung des Schul- und Unterrichtswesens Tätigkeit einer vom Staate verschiedenen Persönlichkeit, also etwa einer Privatperson oder der Gemeinde ist. Das ist aber nicht der Fall. Vielmehr hat sich der Staat in allen wesentlichen Punkten des Schulwesens das Bestimmungsrecht vorbehalten, d. h. aber, daß er selbst darin die Verwaltung führt. Die Behörde aber, welche die Verwaltung führt, kann nicht auch die Aufsicht über dieselbe Verwaltung führen. Diese Art Aufsicht ist vielmehr in Wahrheit Subordination.[1]

Die Aufsicht beruht auf dem Verhältnis der Gemeinde zum Staat, die Subordination auf dem Verhältnis der Behörden zueinander. Mit Recht macht Preuß[2] darauf aufmerksam, daß die Begriffe Aufsicht und Subordination gerade im Schulrecht oft vermengt werden, was zu den größten Mißverständnissen Anlaß gibt. Dort also, wo die Aufsicht als Subordination geführt wird, ist sie nichts anderes als „die gesamte, teils unmittelbar vollziehende, teils den Vollzug leitende Verwaltung".[3] Diesen Standpunkt nimmt auch das Reichsgericht in der Entscheidung vom 9. Januar 1914 ein, wo es heißt: „Diese Seite staatlicher Tätigkeit bedeutet auch nicht nur eine Aufsicht im gewöhnlichen Sinne, die wesentlich negativ ist und die Aufgabe hat, die Innehaltung der für eine Verwaltung gesetzlich gezogenen Grenzen zu überwachen und sicherzustellen. Denn es fehlt an der Voraussetzung für den Begriff einer solchen Aufsicht, nämlich der selbstverwaltenden Tätigkeit eines dem Staates untergeordneten Gemeinwesens auf dem Gebiet der inneren Schulangelegenheiten. Die

---

1] RGZ 80, 345 46; 84, 33.
2] Preuß, Schulverwaltung, S.43.
3] Anschütz, Verfassungsurkunde. S. 410.

sog. Schulaufsicht des Staates ist vielmehr Führung und Leitung der Verwaltung selbst auf dem Gebiete des inneren Schulwesens."

Mit Recht betonen also darum Preuß wie Anschütz, daß der Ausdruck Schulaufsicht unscharf und unzutreffend ist. Staatsrechtlich gibt es für das Verhältnis von Selbstverwaltungskörpern zum Staat nur die beiden Kategorien „Selbstverwaltungsangelegenheit" und „staatliche Auftragsangelegenheit". Danach sind auch die Aufsichtsbefugnisse des Staates entweder nur die Legalaufsicht über die Gemeinden, Kommunalaufsicht genannt, oder die Dienstaufsicht, die dem Verhältnis der Subordination entspringt. Eine dritte Form der Aufsicht kann naturgemäß nicht existieren. Da aber nun, wie oben dargelegt wurde, die Schulangelegenheiten in den Externa Selbstverwaltungsangelegenheiten sind, so ist die Aufsicht des Staates über diese die allgemeine Kommunalaufsicht; da die Interna Auftragsangelegenheiten werden können, ist in diesem Falle die Dienstaufsicht gegeben. Die allgemeine Kommunalaufsicht beschränkt sich darauf zu achten, daß die Beschlüsse und Handlungen der Städte mit den Gesetzen in Einklang stehen. Aufsichtsbehörde erster Instanz ist der Regierungspräsident. Die Gemeinden führen ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung. Die Aufsichtsbehörde kann sich durch Einsichtnahme in die Verwaltung, durch Einfordern von Berichten und durch örtliche Prüfung von dem ordnungmäßigen Gang der Geschäfte unterrichten. In Anspruch genommen wird von den Städten insbesondere nach den Entwürfen für eine neue preußische Städteordnung und besonders für eine Reichsstädteordnung die sog. Kompetenz-Kompetenz, die sachliche Unbegrenztheit des Aufgabenkreises: In Selbstverwaltungsangelegenheiten beschließen die Städte unter Wahrung des Gemeinwohles frei, ohne einer Anweisung der Aufsichtsbehörde zu unterliegen.[1] Die Auftragsangelegenheiten werden dagegen unter der Dienstaufsicht der Staatsbehörde geführt, der ein gesetzliches Anweisungsrecht zusteht.

Faßt man demnach den Begriff Schulaufsicht zusammen, so entsteht ein Zweifaches: Die kommunalaufsichtlichen Befugnisse und die Dienstaufsicht in Schulangelegenheiten. Es geht nicht an, die Schulaufsicht über die Externa als etwas anderes und mehr zu erklären, als die allgemeine Kommunalaufsicht. Das widerspricht dem gesamten

---

1] Bratvogel, Dtsch. Phil.-Blatt, 1926, S. 336/37.

Begriff der Aufsicht überhaupt wie auch der historischen Entwicklung. Hatte doch schon die StO. von 1808 diese Verwaltung den Städten als Selbstverwaltungsangelegenheit zugeschrieben, wie oben angeführt wurde. Ebenso hat auch die dafür stets und allein angeführte Regierungsinstruktion von 1817 keine weitergehende Bedeutung.

Nach vielfach verbreiteter Auffassung sollte diese Instruktion festgestellt haben, daß die Schulaufsicht über die Externa nicht wie die Kommunalaufsicht sich nicht bloß auf die Verhinderung gemeindlicher Akte, auf Zustimmungen und Genehmigungen in den gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Fällen und auf sonstige aufsichtliche Befugnisse beschränken solle, sondern daß sie vielmehr außer der eigentlichen Aufsicht die Leitung und Verwaltung von Schulangelegenheiten umfasse. Was wäre das aber anderes als Dienstaufsicht? Was bliebe dann noch der Gemeinde vorbehalten? Mit Recht weisen Preuß, Wespy u. a. darauf hin, daß die Regierungsinstruktion diesen Sinn garnicht haben konnte, weil er mit den Bestimmungen der StO. von 1808 in krassem Widerspruch stünde. Vielmehr sollte die Instruktion nur der Organisation der Staatsbehörden dienen und nur die Kompetenz der Abteilung für Kirchen und Schulwesen gegenüber anderen Staatsbehörden, nicht aber gegenüber den Gemeinden abgrenzen.[1] Nur dort, wo eine Verwaltung in Schulsachen von der Staatsregierung auszuüben ist, soll sie durch die Abteilung für Kirchen und Schulen erfolgen. So ergibt sich also folgende Begriffsfeststellung für den Begriff der Schulaufsicht: Schulaufsicht ist die Summe der dem Staate an der Schule und über die Schule zustehenden Rechte,[2] welche teils in der Form der Kommunalaufsicht, teils in der Form der Dienstaufsicht von der Regierungsabteilung für Kirchen- und Schulwesen und ihren untergeordneten Organen, bezw. den Provinzialschulkollegien einheitlich ausgeübt werden.

Faßt man das Ergebnis der bisherigen Untersuchung zusammen, so läßt sich folgendes feststellen: Die Selbstverwaltung der Städte ist die verwaltende Tätigkeit einer dem Staate zwar untergeordneten, in ihrer Stellung als juristischer Persönlichkeit aber selbständigen Gebietskörperschaft. Die Aufgaben der städtischen Verwaltung sind in der Hauptsache Selbstverwaltungsangelegenheiten, die sie selbständig unter eigener Verantwortung und unter allgemeiner Kommunalaufsicht

1] Preuß, Schulverwaltung, S. 38 ff; Wespy, Zuständigkeit; OVG, 58, 200.
2] Anschütz, Verfassungsurkunde, S 414.

des Staates führt. Doch kann der Staat ihr durch Gesetz noch besondere Aufgaben zuweisen, die Auftragsangelegenheiten genannt werden und unter der Dienstaufsicht und dem Anweisungsrecht des Staates geführt werden. Das Schul- und Unterrichtswesen ist bezüglich seiner äußeren Angelegenheiten Selbstverwaltungsangelegenheit, bezüglich der inneren Angelegenheiten Auftragsangelegenheit. Die Schulaufsicht ist dementsprechend teils Kommunalaufsicht, teils Dienstaufsicht, und wird von der Regierungsabteilung für Kirchen und Schulwesen, bezw. den Provinzialschulkollegien einheitlich geführt.

Soweit also die Gemeinden an dieser Schulaufsicht beteiligt werden, handelt es sich nicht um ihren kommunalaufsichtlichen Teil, sondern um die Dienstaufsicht, also um die Frage der Beteiligung an der Verwaltung der inneren Schulangelegenheiten. Das Recht dieser Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht, sowie der Umfang der Beteiligung der Gemeinden nach geltendem Recht soll im folgenden besonders untersucht werden. Dabei ergibt sich als notwendige Trennung die Unterscheidung der Teilnahme an der Schulaufsicht über die Volksschulen und über die höheren Schulen. Die übrigen Schularten, wie Fortbildungs- und Fachschulen, Mittelschulen und das private Unterrichtswesen, sollen außerhalb des Rahmens der Untersuchung bleiben.

B. Besonderer Teil.

Die Teilnahme der Städte an der staatlichen Schulaufsicht.

I. Die Volksschulen.
Die städtische Schuldeputation.

a) Geschichtliche Entwicklung.

Für die heutigen Rechtsverhältnisse auf dem Gebiete des Volksschulwesens ist die Entwicklung, welche sich im 19. Jahrhundert abgespielt hat, von grundlegender Bedeutung. Noch heute fußt auch das Volksschulrecht zum großen Teil auf dieser Entwicklung, da eine gesetzliche Grundlage nur zum kleinen Teil vorhanden ist und mangels einer einheitlichen gesetzlichen Regelung des Unterrichtswesens immer wieder auf ältere Materien zurückgegriffen wird. Es soll deshalb im folgenden versucht werden, einen kurzen Abriß dieser Entwicklung zu entwerfen, die sich daran schließenden Theorien darzustellen, dabei aber immer auf die besondere Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Gemeinde auf dem Gebiet des Volksschulwesens Rücksicht zu nehmen.

Die erste, wenn auch nicht umfassende Regelung des Volksschulwesens enthält das ALR. in Teil II, Titel 12. Es erklärt dort in § 1 die Schulen und Universitäten für Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Fertigkeiten zur Absicht haben. Wie bereits oben hervorgehoben wurde, werden diese Bestimmungen auch heute noch herangezogen, um zu beweisen, daß dem Staate das alleinige Recht an den Schulen zustünde. Näheren Aufschluß darüber vermögen die folgenden Paragraphen des ALR. zu geben. Dem § 1 wird oft ein Gewicht beigelegt, das er nach den folgenden Bestimmungen nicht haben kann. Das Wort „Veranstaltung des Staates" kann danach nicht den Sinn haben, daß

die Schulen für Staatsanstalten erklärt werden oder daß nur der Staat Schulen errichten könne.[1] Das geht schon aus § 2 ff. hervor, welcher bestimmt, daß dergleichen Anstalten nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staates errichtet werden dürfen (§ 2) und sie unter der Aufsicht des Staates stehen, der ihre Verhältnisse zu ordnen, sie jederzeit einer Visitation zu unterwerfen und Anordnungen und Mißstände abzustellen berechtigt ist. (§§ 3—5, 9 ff.) So erhält § 1 nur den Sinn einer richtunggebenden Maxime, die ihren Sinn erst durch die folgenden Bestimmungen erhält.[2] Im übrigen sollten die Worte „Veranstaltungen des Staates" nicht etwa darauf abzielen, einen Gegensatz zwischen Staat und Gemeinde zum Ausdruck zu bringen, wie aus der von Hatschek[3] mitgeteilten Entstehungsgeschichte hervorgeht, sondern mit dieser Bezeichnung, auf die die Reichsgerichtsentscheidung vom 9. 1. 1914[4] Bezug nimmt, sollte in der Hauptsache der Anspruch der Kirche auf die Schule abgelehnt und allein die Herrschaft des Staates über die Schule festgestellt werden. Daß gar keine Abgrenzung der Kompetenz zwischen Staat und Gemeinde im ALR. festgestellt werden konnte, hat Preuß mit dem Hinweis darauf festgestellt, daß das ALR. noch gar keine Selbstverwaltungskörper kannte, also in dieser Beziehung überhaupt nichts feststellen konnte.[5] Auf den Unterschied der Bedeutung von „Veranstaltung des Staates" und „Staatsanstalt" hat auch das Oberverwaltungsgericht hingewiesen, welches § 1, II, 12 ALR. in seiner Entscheidung vom 7. 3. 1913 folgendermaßen auslegt: Wenn ALR. II, 12, 1 ausspricht, daß Schulen und Universitäten Veranstaltungen des Staates seien, so bedeutet dies lediglich, daß dem Staate die Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens zusteht. Keineswegs folgt aber aus dieser Bestimmung, daß die einzelnen von den Gemeinden unterhaltenen öffentlichen Schulanstalten als Staatsanstalten anzusehen seien."[6]

Will man daher das Verhältnis der Schule zu den Gemeinden untersuchen, so kann diese Untersuchung erst bei dem Punkte anfangen, wo die Gemeinden als selbständige Faktoren im öffentlichen Leben auftreten. Dieser Punkt ist aber die StO. von 1808. Das

1] Loening, S. 70; Preuß, Schulverwaltung, S. 13
2] RG, 84, 35.
3] Hatschek, Verw Arch, 17, 317ff.
4] J. W, Jahrgang 43, S 423.
5] Preuß, Schulverwaltung, S 14
6] Entscheidung, des OVG., vom 7. 3 1913.

ALR. ist wohl ganz allgemein für das Verhältnis des Staates zu dem gesamten Unterrichtswesen von Bedeutung, aber erst die StO. von 1808 schafft den Ausgangspunkt für die Beurteilung des Verhältnisses von Staat und Gemeinde zur Schule. Insofern ist also das ALR. als sedes materiae für die hier interessierenden Fragen auszuschalten.

Mit der Schaffung der StO., dieses großen Werkes des genialen Staatsmannes Freiherrn von Stein tritt zum ersten Mal die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper in das Gebiet des öffentlichen Rechts. Den Gemeinden werden nunmehr besondere Aufgaben zugewiesen, welche sie selbständig unter eigener Verantwortung zu erledigen haben. Daß sie dabei auch der allgemeinen Kontrolle des Staates unterliegen, ist eine Staatsnotwendigkeit. Die Stellung der Gemeinden zum Schulwesen nach den Vorschriften der StO. von 1808 ist nun eine äußerst umstrittene, noch bis heute ungeklärte Frage, deren endgültige Klärung wohl auch niemand möglich sein wird. Der Streit hat sich an den § 179 der StO. geknüpft, in dem die Schulsachen behandelt werden. Dieser lautet: „Zur Geschäftsverwaltung in Deputationen und Kommissionen sind geeignet

a) die kirchlichen Angelegenheiten.

Jede Kirche erhält einen Obervorsteher aus dem Magistrat und zwei Kirchenvorsteher aus der Gemeinde, welche die Externa besorgen.

b) Schulsachen.

Die Organisation der Behörde zur Besorgung der inneren Angelegenheiten wird besonderen Bestimmungen vorbehalten.

Die äußeren Angelegenheiten besorgt ein Magistratsmitglied als Obervorsteher mit den nötigen Vorstehern aus der Bürgerschaft.

In großen und mittleren Städten, wo gelehrte Schulen bestehen, erhalten diese ihr besonderes Vorsteheramt und die übrigen Schulen nach angemessenen Abteilungen ebenfalls dergleichen.

c) das Armenwesen..."

Bei der Beurteilung des § 179 stehen sich zwei Ansichten schroff gegenüber, von denen die eine, von Anschütz[1] und anderen verfochtene,

---

1] Anschütz, Verf. Urk., S. 450.

die Interessen des Staates in den Vordergrund stellt, die andere, von Preuß[1] vertretene, die Gemeinden besonders berücksichtigt Anschütz[2] legt dar, daß durch § 179 b ebensowenig die sämtlichen Schulsachen kommunalisiert seien, wie in § 179 a die kirchlichen Angelegenheiten. Vielmehr soll nur ausgesprochen werden, daß Schulsachen und kirchliche Angelegenheiten, soweit sie zum Wirkungskreis der Gemeinde gehören, zur Behandlung in Deputationen und Kommissionen geeignet sind. Die Rechte der Gemeinden an den Schulsachen sind durch die StO. in äußere und innere Angelegenheiten getrennt worden. Die äußeren Angelegenheiten werden durch § 179 b einer Behörde zugewiesen, die gemäß den Bestimmungen des § 175 über die Bildung von Deputationen und Kommissionen zusammengesetzt ist. Dadurch sind die äußeren Angelegenheiten der städtischen Selbstverwaltung überwiesen. In betreff der inneren Angelegenheiten hat der Gesetzgeber eine Bestimmung nicht getroffen. Daher ist bezüglich der inneren Angelegenheiten die vor der StO. bestehende Rechtslage unverändert geblieben. Indem man überhaupt die Kreierung der Behörde für das städtische innere Schulwesen noch der späteren Zeit vorbehielt, entzog man die Verwaltung dieser Angelegenheit vorläufig der kommunalen Selbstverwaltung und behielt für die Zukunft vollkommen freie Hand.[3]

Preuß[4] führt demgegenüber aus, daß § 179 b auch die inneren Angelegenheiten der Schulen der städtischen Selbstverwaltung überweist. Wenn auch keine nähere Bestimmung darüber getroffen worden ist, so beweist doch die Ueberschrift des § 179, in der von gemischten Deputationen und Kommissionen aus dem Magistrat und der Bürgerschaft gesprochen wird, daß alle darunter fallenden Angelegenheiten zur städtischen Selbstverwaltung gehören sollen. Darunter stehen aber auch unter b die Schulsachen schlechthin. Jener Vorbehalt betreffs der inneren Angelegenheiten sollte nur deshalb gemacht worden sein, um die Zusammensetzung der städtischen Deputation für die inneren Angelegenheiten später regeln zu können. Es handelte sich insbesondere um die Nominierung der schultechnischen Mitglieder. Und zwar geschah das nur in Rücksichtnahme auf das Verhältnis

1] Preuß, Amtsrecht, S 240.
2] Anschütz, Verf. Urk, S. 450.
3] Trautmann, S 579.
4] Preuß, Amtsrecht, S. 240; Arch. f öff Recht, XV, S. 202ff.

von Staat und Kirche, die bei der Berufung der schultechnischen Mitglieder dieser Deputation auszuschalten man Bedenken trug.[1] Preuß weist darauf hin, daß eine Ausnahme von dem Prinzip der Selbstverwaltung betreffs der inneren Angelegenheiten zugunsten des Staates vom Gesetzgeber in ausdrücklicher und klarer Weise wie in § 166 betreffs der Polizeiverwaltung formuliert worden wäre. Infolgedessen seien die inneren Angelegenheiten ausdrücklich in die Tätigkeit der neuen Selbstverwaltungsorganisation einbezogen worden und eine rechtliche Unterscheidung derselben von den übrigen Gebieten der Kommunalverwaltung sei durch die StO. von 1808 und auch durch die folgenden Städteordnungen, die Dispositionen über den einschlägigen Punkt nicht enthalten, nicht gesetzlich begründet. Diese beiden, vorstehend kurz skizzierten Ansichten stellen betreffs der Volksschulen heute nur noch historische Theorien dar, da, wie später gezeigt werden soll, das VUG. diese Materie gesetzlich geregelt hat. Sieht man davon ab, so kann man objektiv nach § 179 b der StO. von 1808 feststellen, daß zunächst an die Bildung von zwei Deputationen gedacht war. Die Zusammensetzung der einen war durch § 179 b geregelt und sollte die äußeren Angelegenheiten der Schulen umfassen, welche der Selbstverwaltung unbestritten zugewiesen wurden. Die Zusammensetzung der anderen Deputation wurde besonderen Bestimmungen vorbehaletn. Doch zeigt die Stellung unter den gemeinsamen Titel Schulwesen und die Ueberschrift von § 179, daß zum mindesten auch an dieser Deputation die Gemeinde beteiligt werden sollte, wenngleich der Gedanke an einen Vorbehalt zugunsten des Staates vielleicht doch nicht so fern lag, wie Preuß meint. Jedenfalls läßt § 179 b beide Deutungen zu. Auch die auf historischer Forschung beruhende Auslegung Trautmanns[2] zeigt, wie Preuß[3] in der Replik darlegt, Lücken.

Der in § 179 b gemachte Vorbehalt betr. der Behörde für die inneren Angelegenheiten hätte nun folgerichtig auch durch ein Ergänzungsgesetz ausgeführt werden müssen, welches die Organisation dieser Behörde bestimmen sollte. Dieser Weg ist nicht beschritten worden, es wurde vielmehr zur Ausführung dieses Vorbehaltes die Ministerial-In-

---

1] Für diese Ansicht, daß es sich nur um die Nominierung der schultechnischen Mitglieder gehandelt habe, spräche auch das Wort „Organisation“

2] Trautmann, Arch f öffentl R, 19, 385

3] Preuß, Arch. f öffentl R., 20, 249.

struktion vom 26. Juni 1911 erlassen. Diese Instruktion ist sowohl nach ihrer Form wie nach ihrem Inhalt von den verschiedensten Seiten angefochten worden. Sie beschränkte sich nämlich nicht darauf, die Behörde für die Besorgung der inneren Angelegenheiten zu organisieren, sondern regelte die gesamte städtische Verwaltung der Schulangelegenheiten. Es kommt dieser Instruktion daher eine enorme Wichtigkeit zu, was man besonders an der Tatsache ermessen kann, daß sie ein Jahrhundert der Gegenstand erbitterter Kämpfe gewesen ist, daß bezüglich des Volksschulwesens ihre wesentlichsten Bestimmungen in der heutigen Gesetzgebung fortleben und daß bezüglich des höheren Schulwesens noch heute auf diese Instruktionen zurückgegriffen wird. Der Inhalt der Instruktion ist kurz folgender: Da man erkannt hatte, daß es unzweckmäßig sei, die Behörden für das äußere und innere Schulwesen gesondert bestehen zu lassen, entschloß man sich, um das Ganze einer harmonischen Leitung unterzuordnen, eine einzige Behörde zu bilden, welche sowohl die Externa wie auch die Interna besorgen sollte. Diese Behörde wurde unter dem Namen „städtische Schuldeputation" gebildet. Sie sollte bestehen aus drei vom Bürgermeister ernannten Magistratsmitgliedern, aus drei von den Stadtverordneten aus ihrer Mitte gewählten Mitgliedern und drei von diesen sechs Mitgliedern gewählten, des Schul- und Erziehungswesens kundigen Bürgern. Alle diese Mitglieder bedurften der Bestätigung der Regierung. Außerdem war der Superintendent von amtswegen Mitglied. Es ist von der Literatur einmütig festgestellt und auch von der Regierung anerkannt worden, daß die Ministerial-Instruktion mit den Bestimmungen der Städteordnung in Widerspruch stand. Insbesondere begegnete das Bestätigungsrecht der Regierung schärfstem Widerspruch, besonders in dem 50 jährigen Berliner Schulstreit, den erst das VUG. beendete. Die Bildung der städtischen Schuldeputation nach der M.-I. widersprach zunächst den Bestimmungen über die Zusammensetzung der städtischen Deputationen sowohl nach der StO. von 1808 wie auch den späteren Städteordnungen. Die besondere Bestimmung des § 179 b wurde betreffs der Externa abgeändert, was unbedingt durch Gesetz hätte geschehen müssen, da ein Bestätigungsrecht der Mitglieder dieser Deputation sonst nicht zu rechtfertigen war. In klarer Erkenntnis dieser Tatsachen stellte es daher die Staatsregierung den Städten frei, entweder eine städtische Schuldeputation nach der M.-I. zu bilden oder aber eine Schuldepu-

tation nach Maßgabe der StO. § 179 (und der an ihre Stelle getretenen StO. von 1853), die dann aber nur auf die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten beschränkt sei.[1] Da indes die Regierung überall auf die Einrichtung von Schuldeputationen der ersteren Art hinwirkte, die Städte auch andernfalls jeder Teilnahme an der Verwaltung der inneren Angelegenheiten entbehrt hätten, so kam, soviel bekannt, die Instruktion von 1811 überall zur Durchführung.[2] So bildete sich in neunzigjähriger Uebung, gefördert durch zahlreiche Ministerialerlasse, ein Gewohnheitsrecht im Sinne der Instruktion heraus. Daß dieser Umstand aber nicht geeignet ist, die Gültigkeit dieser Bestimmungen zu beweisen, wie Brown[3] meint, ist auch von der Literatur aller Richtungen anerkannt worden.[4] Wenn also meistens die Instruktion von 1811 bei der Bildung der Schuldeputationen beobachtet wurde, so sind doch auch die gegenteiligen Ansichten an einzelnen Stellen durchgedrungen, wie die auf Grund eines Ministerialreskriptes vom 26. 4. 1829 ergangene Verordnung des Berliner Provincialschulkollegiums beweist, welche dem Magistrat die Bildung „einer nach den Grundsätzen der Städteordnung von 1808 gebildeten rein städtischen Schuldeputation" zugesteht und auf die Bestätigung der Mitglieder verzichtet.[5] Dieses Bestätigungsrecht hatte sich der Staat deshalb vorbehalten, weil durch die Verwaltung der inneren Schulangelegenheiten die Schuldeputation staatliche Aufgaben zu erfüllen habe. Diese Ansicht wird von den Verfechtern der Kommunalschule sehr scharf bestritten, ob mit Recht, braucht hier nicht untersucht zu werden. Jedenfalls wird aus der Ansicht der M.-I. der auch in das VUG. übergegangene gemischte Charakter der städtischen Schuldeputation abgeleitet, insofern, als sie für die Externa als städtische, für die Interna als staatliche Behörde auftritt. Auf jeden Fall aber stellt auch die M.-I. von 1811 in ihrem § 11 unzweideutig fest, daß die Stadtgemeinden durch die Schuldeputationen auch ein Recht auf Mitwirkung bei den inneren Angelegenheiten haben. Danach soll sie auf genaue Befolgung der Gesetze und Anordnungen des Staates in Ansehung des den Deputationen unterstellten Schulwesens

1] M. E. vom 27. 11. 1823; 22. 3. 1869; 12. 3 1896.
2] Loening, S 83.
3] Brown, S 414ff.
4] Trantmann, S. 552; Preuß, Amtsrecht, S. 212
5] Preuß, Schulverwaltung, S. 28ff.

halten. Sie soll das auf die zweckmäßigste und den Lokalverhältnissen angemessenste Art ausführen, außerdem auch das Lehrpersonal und den Schulbesuch überwachen. Es kann also nicht bezweifelt werden, daß der Deputation hiermit auch für die inneren Angelegenheiten eine Einwirkung gesetzlich eingeräumt ist, die ihnen bezw. den Stadtgemeinden zum mindesten den Anspruch gewährt, auch von inneren Schulangelegenheiten eingehend unterrichtet zu werden, um erforderlichenfalls auf Grund ihrer Kenntnis der Lokalverhältnisse Stellung zu den Anordnungen der Staatsbehörden, von welchen die Instruktion von 1811 spricht, nehmen zu können.[1]

Das ganze 19. Jahrhundert brachte in betreff des Volksschulwesens keine über die erwähnte Regelung hinausgehende Kodifizierung des Volksschulrechtes. Zahlreiche von den Ministerien von Altenstein, Ladenberg, Goßler, Mühler, Zedlitz, Bethmann-Hollweg, Falk versuchte Regelungen in Unterrichtsgesetzen gelangten aus den verschiedensten Gründen nicht zur Ausführung. Da sie alle in den hier interessierenden Fragen nichts Neues bringen, können sie hier ebenso wie die den bestehenden Zustand belassenden Städteordnungen von 1831, 1850 und 1853 unberücksichtigt bleiben und es kann dafür auf die vorhandene Spezialliteratur verwiesen werden.

Gesetzliche Regelungen wurden zweimal vorgenommen. Zunächst brachte die Preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 einen Abschnitt über das Schulwesen. Von Bedeutung für das Verhältnis des Staates zu den Gemeinden sind insbesondere ihre Artikel 23, 24, 25, 26 und 112. Danach stehen alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungs-Anstalten unter der Aufsicht vom Staate ernannter Behörden. Die Leitung der äußeren Angelegenheiten der Volksschulen steht den Gemeinden zu. Die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschulen werden von den Gemeinden, und im Falle des nachgewiesenen Unvermögens ergänzungsweise vom Staate aufgebracht. Durch Artikel 112 werden aber die das Unterrichtswesen behandelnden Bestimmungen der vorhergehenden Artikel wieder suspendiert bis zum Erlasse eines in Artikel 26 angekündigten Unterrichtsgesetzes. So wurde eine Regelung durch Einzelgesetze und -Bestimmungen ausgeschlossen und erst durch die Abänderung des Artikel 26 durch die lex Schiffer

---

1] Beiträge, S. 16.

möglich gemacht. Im Grunde genommen blieb aber alles beim alten. Auch die Artikel 23—25 kommen für die Feststellung eines Kompetenzverhältnisses zwischen Staat und Gemeinde in Schulsachen nicht in Betracht. Selbst wenn man über die in Artikel 112 bestimmte Suspension dieser Artikel hinwegsieht und sie als programmatische Aeußerung des Regierungswillens auffaßt, bleibt recht wenig übrig. Sie enthalten keinerlei Bestimmungen über die Interna. Man wollte offenbar, wie Preuß[1] darlegt, in der Hauptsache eine Abgrenzung der staatlichen Schulaufsicht nach der kirchlichen Seite hin vornehmen. Immerhin ergibt sich aus diesen Bestimmungen zweifelsfrei die endgültige Aufstellung des staatlichen Aufsichtsrechtes über die Schule und die alleinige Zuständigkeit der Gemeinden auf dem Gebiete der äußeren Angelegenheiten. Es ist nicht gesagt worden, daß innere Angelegenheiten nicht in den Bereich ihrer Zuständigkeit gehören, auch nicht, wie Anschütz meint, negativ zu folgern, sondern die Ablehnung des Antrages Kellner, ihnen auch die inneren Angelegenheiten zur Verwaltung zu übertragen, bedeutete nur, daß man den Gemeinden nicht die ausschließliche Verwaltung der Interna geben wollte. Daß sie daran beteiligt werden sollten und auch ein Anrecht darauf hätten, erschien wohl nach der Sachlage selbstverständlich.

Letzteres wurde dann später ebenfalls durch Gesetz festgestellt. Das Schulaufsichtsgesetz vom 11. 3. 1872 wurde wiederum im Gegensatz zu kirchlichen Bestrebungen erlassen: Es stellt in § 1 zunächst wiederum das Prinzip der alleinigen Zuständigkeit des Staates auf dem Gebiete der Schulaufsicht fest. § 3 bestimmt aber, daß unberührt davon die den Gemeinden und ihren Organen zustehende Teilnahme an der Schulaufsicht bleibe. Ueber Umfang und Art dieser Teilnahme enthält das Gesetz nichts. Es bleibt also auch danach bei dem durch die MI. von 1811 hergestellten Zustand, wonach den Gemeinden eine gewisse Mitwirkung bei der Schulaufsicht zugesichert wurde. So stellt nunmehr das Schulaufsichtsgesetz wenigstens die Berechtigung einer solchen Teilnahme gesetzlich fest, indem es überhaupt von einer Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht seitens der Gemeinden spricht.

Den Abschluß der hundertjährigen Rechtsentwickelung auf dem Gebiete des Volksschulwesens bildet zu einem gewissen Teile das

1] Preuß, Schulverwaltung, S 47.

VUG. vom 28. 6. 1906. Auch dieses Gesetz ist keine endgültige und keine vollkommene Regelung des gesamten Volksschulwesens. Es bezieht sich, wie schon der Name sagt, nur auf die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen. Immerhin ist es doch ein kleines Unterichtsgesetz geworden und stellt in einer Reihe wichtiger Punkte die bis dahin verworrenen Rechtsfragen klar. Auf dem Gebiete der Schuldeputationen ist es die endgültige gesetzliche Bestätigung des durch Jahrzehnte entwickelten, in der Verfassung und dem Schulaufsichtsgesetze zum Ausdruck gekommenen Rechtsstandpunktes. Die Städte haben bei dieser gesetzlichen Regelung nicht das erreicht, was von vielen ihrer Vertreter gefordert worden war, und so ist es kein Wunder, wenn die Kommunalpolitiker diese gesetzliche Regelung nicht sonderlich begrüßen. Der Gedanke der Selbstverwaltung, so sagt Ziehen,[1] wie ihn der Urheber der StO. auf dem Gebiete der allgemeinen Selbstverwaltung und W. von Humboldt auf dem Sondergebiet des Bildungswesens unter dem Einfluß des nationalen Aufschwungs von 1807 ab aufgefaßt und durchzuführen begonnen hatten, hat ganz ohne Zweifel für die Städte weit mehr vorgesehen, als das kärgliche Maß der Selbstbestimmung, das ihnen das VUG. gegeben hat. Die Instruktion von 1811 schrieb in diesem Sinne vor, daß „die Behörden für die inneren und äußeren Angelegenheiten nicht gesondert von einander bestehen . . ., errichtet werden soll.“ In diesen Worten und in der Art, wie § 11 das den Schuldeputationen zugestandene Recht der Aufsicht formuliert, war der Anfang einer Entwickelung bezeichnet, die — ganz im Geiste Stein's und Humboldt's — den Städten ein weitgehendes Maß fruchtbringender Selbstbestimmung, Selbstbetätigung und Selbstverantwortung einräumen sollte. In dem VUG. ist allen Ansätzen zu weitergehenden Befugnissen der Gemeinden zunächst ein Ende gemacht, und zu den großen Opfern, die die Städte nach dem Gesetze bringen müssen, steht das Maß der ihnen eingeräumten Rechte gewiß nicht im richtigen Verhältnis. Es hat eine gewisse Rechtssicherheit auf dem Gebiete geschaffen, aber eine Rechtssicherheit, die von kommunaler Seite aus nur als drückend empfunden werden kann. Und so gilt schließlich auch vom VUG. das, was Trautmann, ein Vertreter der dem städtischen Standpunkte ent-

1] Ziehen, im Handwörterbuch für Kommunalwissenschaft, Art. Schulwesen, S. 703.

gegenstehenden Auffassung,[1] von der MS. von 1811 sagte, die ja das Vorbild des VUG. in den einschlägigen Bestimmungen wurde: Man erkannte zwar, daß dem städtischen Selbstverwaltungskörper ein bestimmender Einfluß auf die inneren Schulfragen gegeben werden müsse, die in so engem Zusammenhange zu den äußeren stehen; aber man bewies nicht die wahre Großmut des Schenkenden. Den Städten ist nicht ganz gegeben worden, was sie immer wieder für sich beanspruchen zu können glaubten. So hat man viel von der freudigen Mitarbeit an der Entwicklung des Schulwesens im Keime erstickt, und man hat ein Gefühl des Unbehagens, eines Druckes der Verwaltung in den Städten erzeugt."

2. Heutiger Rechtszustand.

a) Der doppelte Charakter der städtischen Schuldeputation.

Das VUG. vom 29. 6. 1906 hat die Verwaltung der Volksschulangelegenheiten durch die Gemeinden in seinem 5. Abschnitt in den §§ 43 ff. geregelt. Es hat in diesen Bestimmungen neues Recht nicht geschaffen. Es führt nur Stadtschuldeputationen in allen Städten ein, auch da, wo solche bisher nicht bestanden. Die Bildung dieser Stadtschuldeputationen entspricht der in der MS. von 1811 angeordneten Stadtschuldeputation. Sie ist die Organisation, welche berufen ist, das Bindeglied zu sein zwischen den beiden Faktoren, welche auf die Volksschule bestimmenden Einfluß haben, zwischen dem Staat und der Gemeinde. Da sie beiden dient und entsprechend der MS. von 1811 sowohl für äußere wie für innere Angelegenheiten zuständig ist, ist ihre Stellung im Behördenorganismus eine ganz eigenartige. Sie ist keine rein städtische Institution, sondern eine zwar mit der Kommunalverfassung zusammenhängende Einrichtung, insbesondere soweit es sich um die Wahrnehmung der äußeren Angelegenheiten handelt, im übrigen aber, insbesondere soweit die Schulaufsicht und die darunter begriffenen inneren Angelegenheiten in Frage kommen, eine rein staatliche Behörde, welche nicht nur der Oberaufsicht der Schulaufsichtsbehörde unterstellt ist, sondern lediglich nach ihren Anweisungen tätig wird.[2] Ihre Eigenschaft als Bindeglied ist unverkennbar. Nach beiden Seiten sind ihr Beschränkungen auferlegt. Sie ist den Organen

1] Trautmann, Archiv, S 552.
2] von Bremen, V. U G, S. 117.

der Gemeindeverfassung unterstellt und andererseits durch die Tätigkeit der Organe der staatlichen Schulaufsicht beschränkt. Man spricht daher von der Doppelstellung der städtischen Schuldeputation wie sie im § 43 VUG. gesetzlich festgelegt ist. „Im übrigen wird für die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Volksschule eine Stadtschuldeputation gebildet, welche Organ des Gemeindevorstandes und als solches verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten. Die Stadtschuldeputation übt zugleich die nach dem Gesetze vom 11. März 1872 (Ges. Samml. S. 183) den Gemeinden und deren Organen vorbehaltene Teilnahme an der Schulaufsicht aus. Sie handelt dabei als Organ der Schulaufsichtsbehörde und ist verpflichtet, insoweit ihren Anordnungen Folge zu leisten."

Wie diese Bestimmungen des Gesetzes im besonderen aufzufassen sind, ist in der III. Ausführungsanweisung vom VUG. geregelt. Den verfassungsmäßigen Gemeindeorganen (Magistrat, Gemeindevorstand, Stadtverordnete, Schulvorstand in Gesamtschulverbänden usw.) bleibt die Feststellung des Schulhaushaltes, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Verwaltung des Schulvermögens, die vermögensrechtliche Vertretung nach außen und die Anstellung der Beamten, unter denen Schuldiener, Heizer usw., nicht die Lehrer zu verstehen sind, vorbehalten. In den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen (§§ 25, 59 1 VUG.) ist die Schuldeputation hinzuzuziehen. Jedoch können die Gemeindeorgane die Schuldeputation noch in weiterem Maße bei der Vorbereitung und Ausführung ihrer Beschlüsse beteiligen; insbesondere wird sich dies bei der Aufstellung des Schuletats, Verwendung und Verwaltung der Schulräume, Lehrmittel und Unterrichtsmittel und sonst nach den besonderen örtlichen Bedürfnissen mit Rücksicht auf den Zusammenhang mit den der Schuldeputation obliegenden Aufgaben empfehlen. Im übrigen wird die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Schuldeputation übertragen. Dahin gehört insbesondere die Verwendung der Mittel innerhalb des festgesetzten Schulhaushaltes. Die Deputation hat dafür zu sorgen, daß der Schulverband die seiner Bedeutsamkeit und dem Bedürfnis entsprechende Anzahl von Volksschulen erhalte, daß die Gebäude nebst Zubehör (Turnplatz usw.) und Ausstattung, daß Lehr- und Unterrichtsmittel erforderlichenfalls vermehrt und verbessert werden. Sie hat darauf zu achten, daß die Schulgebäude sorgfältig gereinigt, gelüftet, und geheizt und daß alle sonst im gesundheitlichen

Interesse der Schüler erforderlichen Maßnahmen getroffen werden. Sie soll besondere Einrichtungen einerseits für arme oder schwächliche Kinder (Suppenküchen, Waldschulen, Hilfsklassen und Ferienkolonien usw.), andererseits für besonders begabte Schüler herbeizuführen suchen. Sie hat sich zu bemühen, das Interesse der Einwohner für das Schulwesen zu beleben und den Zusammenhang zwischen Schule und Haus zu fördern (Elternabende, Vorträge und Schülerfeste) und so eine enge Verbindung zwischen Schule und Elternhaus herzustellen helfen. Alle diese Aufgaben sind ihr aber nur möglich innerhalb der ihr im Schulhaushalt für die angegebenen Zwecke zur Verfügung gestellten Mittel. Darüber hinaus hat sie nur beratende und anregende Tätigkeit.

Außer diesen Gemeindeangelegenheiten ist aber der Schuldeputation auch noch die Teilnahme an der Schulaufsicht gewährt. Diese übt sie in Gemeinschaft mit den staatlichen Schulaufsichtsbeamten aus. Dieses Recht der Aufsicht erstreckt sich, wie schon in der Instruktion von 1811 vorgeschrieben ist, dahin, daß sie auf genaue Befolgung der Gesetze und Anordnungen des Staates hält, auf die zweckmäßigste und den örtlichen Verhältnissen angemessenste Art sie auszuführen sucht, darauf sieht, daß die Lehrkräfte ihre Pflicht tun, endlich daß sie den regelmäßigen und ordentlichen Schulbesuch fördert. Die einzelnen Mitglieder der Deputation, welche auf deren Beschluß zum Besuche der Schulen entsendet werden, haben sich persönlichen Eingreifens in den Schulbetrieb zu enthalten und sich auf Mitteilung ihrer Wahrnehmungen an die Deputation zu beschränken. Der Besuch des Unterrichts ist also nur Befugnis der Deputation als solcher, und die einzelnen Mitglieder müssen von ihr beauftragt werden. Außer vorstehenden allgemeinen Befugnissen haben die Schuldeputationen der kreisfreien Städte noch besondere Befugnisse unter der Mitwirkung des Kreisschulinspektors. Es stehen ihnen zu: die Zurückstellung schulpflichtig gewordener und die vorzeitige Entlassung noch schulpflichtiger Kinder, die Beurlaubungen von Lehrkräften bis zu 6 Monaten und die Regelung der amtlichen Vertretung, die Errichtung neuer Schulen, Klassen- und Lehrerstellen im Rahmen des Etats, die Erteilung der Erlaubnis zur Uebernahme von Nebenämtern, Nebenbeschäftigungen und Vormundschaften seitens der Lehrkräfte, die Feststellung der Schulbezirke und die Verteilung der Lehrkräfte auf die einzelnen Schulen. Nicht in den Bereich der Befugnis der Schul-

deputation, sondern den Schulinspektoren vorbehalten sind die technische Leitung und Beaufsichtigung des Volksschulwesens, die Feststellung der Lehr- und Lektionspläne, die Abhaltung von Konferenzen mit den Schulleitern und Lehrern, die Abhaltung von Schulrevisionen, die Disziplinargewalt, insbesondere die Ueberwachung des amtlichen und außeramtlichen Verhaltens der Lehrer und Lehrerinnen mit Befugnis zu Rügen, Warnungen, Verweisungen und Ordnungsstrafen, die Erteilung längeren Urlaubs und die Bestimmung über die Vertretung. Unberührt durch die Aufsicht der Schuldeputation bleibt der den Rektoren größerer Schulsysteme zugewiesene Wirkungskreis.

Aus vorstehenden Bestimmungen ist zu ersehen, daß der Schuldeputation eine Reihe von Befugnissen auch betr. der inneren Angelegenheiten zustehen. Diese Tätigkeit der Schuldeputation wird unter dem Ausdrucke „Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht" zusammengefaßt. Diese Teilnahme ist den Deputationen und damit den Gemeinden als eine Auftragsangelegenheit im Sinne der oben gegebenen Definition überwiesen. Sie besitzen diese Befugnisse nur auf Grund einer gesetzlichen Bestimmung ex jure delegato. Diese gesetzliche Bestimmung ist § 43 Abs. 3 VUG., nach welchem die Schuldeputation bei der ihr zustehenden Teilnahme an der Schulaufsicht lediglich als Organ der Schulaufsichtsbehörde, d. h. als staatliche Behörde, handelt. Da vor dem VUG. die Gemeinden sich auf Rechtsgründe stützend auch die inneren Angelegenheiten für die Selbstverwaltung beanspruchten, ist es zu verstehen, wenn sie mit der im VUG. getroffenen Regelung nicht recht zufrieden waren. Ein Kommentator des VUG.[1] hat denn auch den § 43 als das gesetzliche Grab der städtischen Rechte an der inneren Verwaltung bezeichnet. Die Schuldeputation ist danach in die Kette der staatlichen Schulaufsichtsbehörden eingereiht, nach diesem Gesetz bezügl. der inneren Angelegenheiten nicht mehr den städtischen Kollegien verantwortlich, sondern hat den Weisungen der Aufsichtsbehörde Folge zu leisten. Hervorzuheben ist jedoch, daß die Schuldeputation ihrer ganzen Zusammensetzung und Tätigkeit nach eben eine kommunale Verwaltungsdeputation, wenn auch doppelten Charakters, ist und eben die Interessen der Stadt zu wahren hat. Sie ist also nicht lediglich ausführendes Organ der Schulaufsichtsbehörde in Schulaufsichtssachen, sondern bildet gegenüber den

1] Belian, S 58.

staatlichen Schulbehörden ein kommunales Gegengewicht, welches sehr geeignet ist, die kommunalen Interessen auch auf dem Gebiete der Interna recht schwerwiegend in die Wagschale zu werfen. Das entspricht ja auch durchaus der Erwägung, daß diejenigen Kreise, welche wesentliche Kosten zu tragen haben, auch über den Zweck, dem die Kosten dienen, mitzubestimmen haben müssen. Entgegen anderer Meinung muß man wohl auch der Ansicht sein, daß auch auf dem Gebiete der Interna nicht nur ein Mitwirkungsrecht, sondern daß, wenn auch nur in untergeordneten Dingen, eine Mitbestimmung der Städte vorliegt. Auch redet der ME. vom 9. 2. 1898 davon, daß die Stadtschuldeputationen im Wege der Delegation möglichst selbständig gestellt werden sollen und ihnen bestimmende Mitwirkung in den darauf angeführten Fällen zu gewähren ist. Wenn Anschütz das Verhältnis von Gemeinde und Staat auf die prägnante Formel bringt; „die Gemeinde baut der Schule das Haus, Herr im Hause aber ist der Staat", so versteht er das wohl selbst nur so, daß an dieser Herrschaft des Staates, die als grundsätzliches Recht auch von den Städten nicht bestritten wird, doch die Gemeinde erheblich zu beteiligen ist. Anders verstanden würde diese Formel zur unberechtigten Zurücksetzung derjenigen führen, die die Aufwendungen zu machen haben und die Momente übergehen, die die Gemeinde als Kulturträger auch auf dem Gebiete des Schulwesens gelten lassen, sowie die Entwicklung übersehen, die das Schulwesen unter der „aufopferungsvollen Pflege und treuen Mitarbeit der Städte" im 18. Jahrhundert genommen hat, ein Standpunkt, der auch von den Ministerien nie verkannt worden ist. Es bleibt also auch nach dem VUG. den Gemeinden ein Rahmen in der Teilnahme bei der Schulaufsicht, in dem sie bei kluger Ausnutzung der ihnen zustehenden Rechte weiter segensreich zu wirken vermögen.

b) Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden.

Schon die MI. von 1811 hatte festgestellt, daß das ganze Schulwesen der Städte unter eine einfache und harmonische Leitung zu bringen sei. Da die Entwickelung der Rechte der städtischen Schulverwaltung aber den Lauf nahm, daß sie in betreff der Interna mehr und mehr vom Staate abhängig wurde, so trat die Notwendigkeit eines engen Zusammenwirkens der Schuldeputation

mit den staatlichen Behörden mehr und mehr hervor. Diese Notwendigkeit wurde von Seiten der Regierung auch immer in loyalster Weise betont und immer darauf hingearbeitet, daß die Reibungsflächen mehr und mehr vermindert wurden. Aus diesem Grunde wurde auch mit Absicht eine scharfe Umgrenzung der beiderseitigen Befugnisse nicht vorgenommen. Es sollte dies geschehen,[1] um „die Gemeinsamkeit der Arbeit, welche die Bedingung erfolgreichen Wirkens" ist, nicht zu gefährden. Nach Ansicht der Behörde liegt gerade in der einmütigen Zusammenarbeit der Staatsbehörde und ihrer Beamten mit den Organen der Stadtverwaltung die beste Gewähr für die gedeihliche Fortentwicklung des Schulwesens. Daher nehmen auch nach § 44 VUG. die zuständigen Schulräte an den Sitzungen der Schuldeputationen als Kommissare der Aufsichtsbehörde teil und sind auf Verlangen jederzeit zu hören. Beide Behörden sollen, wie es in den ministeriellen Erlassen heißt, vertraulich Hand in Hand zusammenwirken in steter Fühlung miteinander bleiben, gemeinsam schwierige Fälle und Fragen erörtern und sich gegenseitig beraten und stützen. Es darf deshalb der Schulrat die Mitwirkung der Schuldeputationen in allen zu ihrer Kompetenz irgendwie gehörigen Gegenständen nicht außer acht lassen, er soll sie hören, wenn er wichtige Anträge an die Regierung stellen will und soll sie in Kenntnis setzen von allen das Schulwesen betreffenden Angelegenheiten. Es sollen der Schuldeputation Spezialverfügungen in betreff der ihrer Aufsicht unterstellten Lehrer und Schüler, z. B. über Resultate der Nachprüfungen der Lehrer, über die den letzteren erteilten Unterstützungen, Auszeichnungen, Verweise nicht vorenthalten werden.[2] Der Schulrat soll in einer den Charakter des Unvorhergesehenen wahrenden Form von beabsichtigten außerordentlichen Revisionen in dem von der Deputation gewünschten Umfange Mitteilung machen, damit sich die Mitglieder derselben ihm hierbei anschließen und aus eigenen Anschauungen die Eindrücke gewinnen können, welche der Sache dienlich sind und das Interesse an Schule und Lehrern fördern können.[3] Der Minister betont ausdrücklich, daß er in der Entfaltung und regen Betätigung der in der Schuldeputation vereinigten vielseitigen Kräfte innerhalb des ihr durch

1] M. E. vom 19. 12. 1894 (U. III B 3408, U. III B 8400.)
2] Erlaß vom 24. 7. 1863 (U 12828).
3] M. E. vom 19. 12. 1894. U. III B 3408, U III B 8400.

die gesetzlichen Vorschriften gezogenen Geschäftskreises die größte Gewähr für das Gedeihen der städtischen Volksschulen erkennt. Die beste Kraft in der Unterrichtsverwaltung und die Erfolge ihrer Tätigkeit in den Städten Preußens beruhen auf dem Grundsatze des harmonischen Zusammenwirkens der zu gemeinsamer Arbeit berufenen Kräfte.[1] Unter gewissen Voraussetzungen sind die Regierungen ermächtigt, im Wege der Delegation die Stadtschuldeputationen der kreisfreien Städte ihres Bezirkes möglichst selbständig zu stellen und ihnen möglichst freie Bewegung zu lassen, damit ihre freudige Mitarbeit an der Entwicklung des Schulwesens gehoben wird. Im Zusammenhang damit ist es natürlich von der Regierung ohne weiteres gestattet, daß ein hauptamtlicher staatlicher Schulrat zugleich nebenamtlich die städtischen Schulangelegenheiten verwaltet. Durch diese Art von Personalunion wird ein gewisser Ausgleich in der Praxis zwischen den Tendenzen des Staatsstandpunktes und des Standpunktes der städtischen Verwaltung erreicht. Dies ist besonders in westlichen Städten der Fall, z. B. in Barmen, Crefeld, Essen.[2] Wo aber die Städte zur Besorgung ihrer Schulangelegenheiten einen eigenen Stadtschulrat angestellt haben, ist es zur Vereinheitlichung der Verwaltung besser, wenn diese städtischen Schulräte und Schulinspektoren zugleich auch mit den Aufgaben und Befugnissen der staatlichen Kreisschulinspektion betraut werden, wie dies in den meisten größeren Städten zur Zeit der Fall ist. Ziehen knüpft daran die Bemerkung, daß es dabei im Interesse der Städte liegt, für diesen Posten besonders tüchtige Leute auszuwählen, damit durch eine sorgsame Verwaltung der städtischen Schulverwaltung den staatlichen Behörden möglichst wenig Anlaß zur Einmischung in die Fragen der örtlichen Schulverwaltung gegeben wird, was bei der Auswahl weniger geeigneter Persönlichkeiten der Fall wäre. Dann wird wirklich die Gewähr dafür geboten sein, daß das gesamte städtische Volksschulwesen unter einer „einheitlichen, harmonischen Leitung" steht, was im Interesse einer gesunden Entwicklung sehr zu wünschen wäre. So dürften die letzteren Möglichkeiten der Vereinigung der staatlichen und städtischen Schulinspektion in einer Person als die glücklichste Lösung der Kompetenzstreitigkeiten auf dem Gebiete der Schulverwaltung angesehen werden.

1] M. E. vom 9. 2. 1898 (U III B 3399).
2] Ziehen, S. 703.

c) Rechte der Schuldeputation im einzelnen.

Ist somit nach vorstehenden allgemeinen Erörterungen ein enges Zusammenarbeiten der staatlichen und städtischen Schulbehörden bei der Schulaufsicht gewährleistet, so stehen im besonderen den Schuldeputationen in einzelnen Gebieten weitergehende Befugnisse an einigen Gegenständen der inneren Schulverwaltung zu. Ueber die Trennung und Begriffsbestimmung der inneren und äußeren Angelegenheiten wurde oben schon gesprochen. Danach gehören zu den Interna: Unterricht, Lehrplan, Methode, Schulbesuch und Schulzucht. Außerdem betreffen das innere Leben der Schule auch noch die Bestimmungen, die die Rechte der Schuldeputationen gegenüber den Lehrpersonen als Träger des inneren Lebens der Schule zustehen.

Ein umstrittener Punkt ist zunächst die Frage, ob und inwieweit den Mitgliedern der Schuldeputation das Recht des Besuches des Unterrichtes zusteht. Nach der MI. von 1811 haben die Mitglieder der Schuldeputation, vornehmlich aber die sachkundigen, nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, den Prüfungen und Zensuren der Schule beizuwohnen, sie von Zeit zu Zeit außerordentlich zu besuchen, und sich aufs genaueste in ununterbrochener Kenntnis ihres ganzen inneren und äußeren Zustandes zu halten. Sie haben also auch über genaue Befolgung des vorgeschriebenen Lehrplanes, über die treue und gewissenhafte Amtsführung der Lehrer, Lehrart, Schulzucht usw. zu wachen.[1] Allerdings steht den Mitgliedern der Deputation das Recht des Besuches der Schulen nur zu, wenn sie von der Deputation dazu beauftragt sind. Dabei haben sie sich aber jeden Eingreifens in den Schulbetrieb zu enthalten und sich auf die Mitteilung ihrer Wahrnehmungen zu beschränken.[2] Dieser Auftrag zum Besuche der Schulen wird und soll, wo es sich um innere Angelegenheiten handelt, grundsätzlich nur den sachverständigen Mitgliedern erteilt werden. Ein Eingreifen in den Unterrichts- und Schulbetrieb steht auch diesen nicht zu. Auf die Erteilung des Unterrichts haben also die Schuldeputationen keinen Einfluß. Sie haben nur ganz allgemein darüber zu wachen, daß die Lehrer ihre Pflicht erfüllen. Diese Vorschrift wird aber in der Praxis zu nichts führen, da ja nur in disziplinarischen Fällen diese Angelegenheiten die Schuldeputation zu be-

1] Publikation des Konsistoriums und der Regierung zu Stettin vom 26. 8. 1913. (Plüschke, S. 214.)

2] 3. Ausführungsanweisung zum VUG. vom 6. 11. 1907 (U III D 2701.)

schäftigen haben, wie später auszuführen sein wird. Sonst könnte die Ueberwachung des Unterrichts ja nur durch häufigen Besuch der Schulen erfolgen, was in erster Linie Sache der staatlichen Behörde, den Deputationen aber sehr erschwert ist. Die Deputationen können durch Anträge an die Regierung aber eine Verlegung der Ferien bewirken, wo dies den örtlichen Verhältnissen angepaßt erscheint. Diesen Anträgen wird die Regierung immer nach Prüfung der Sachlage stattgeben. Jedoch können die Deputationen von sich aus nichts anordnen.

Auf Lehrplan und Methode als den ureigensten inneren Angelegenheiten der Schule haben die Schuldeputationen keinerlei bestimmenden Einfluß. Die Lehrpläne aufzustellen, steht allein der Regierung zu. Sie schreibt in den Verfügungen ihre allgemeinen und besonderen Lehrplanwünsche vor, gibt vielleicht selbst Lehrpläne für die verschiedensten Arten der ihr unterstellten Schulen heraus und behält sich das Bestätigungsrecht anderweitig entworfener oder abgeänderter Lehrpläne zum Teil unter Mitwirkung ihrer Kommission vor. Die Schuldeputation kann sich allerdings durch ihre sachverständigen Mitglieder vergewissern, daß die vorgeschriebenen Lehrpläne aufs genaueste erfüllt werden. Wenn dies nicht geschieht, so steht ihr das Recht zu, an maßgebender Stelle darüber vorstellig zu werden. Auch hat der Minister in der III. Ausführungsanweisung zum VUG. zum Ausdruck gebracht, daß es sein Wunsch sei, daß in den größeren Städten die Schuldeputationen möglichst selbständig zu stellen sind. Danach kann die Schuldeputation mit ihrem Gutachten auch bei der Einführung von Lehrbüchern, Feststellung der Lehrpläne usw. gehört werden. Dementsprechend findet sich auch in den Geschäftsordnungen städtischer Schuldeputationen häufig die Bestimmung, daß sie die Lehrpläne usw. zu begutachten hat. Jedenfalls hat die Deputation Gelegenheit, sich über die Lehrpläne gutachtlich zu äußern und so ihren Einfluß auf die Lehrplangestaltung geltend zu machen. Die Forderungen der Städte gehen aber im allgemeinen noch weiter, ihnen mehr Freiheit in der Lehrplangestaltung zuzugestehen, was unbeschadet der Einheit im nötigen die Bewegungsfreiheit auf dem Gebiete des Schulwesens heben würde.[1]

1] Zichen, S. 703.

Daß zu der Aufsichtstätigkeit der Schuldeputationen auch die Sorge für regelmäßigen Schulbesuch der Kinder gehört, ist von Seiten der Regierung wiederholt festgestellt worden. Hierin ist die Deputation sogar ziemlich selbständig gestellt. Die MI. von 1811 bestimmt ausdrücklich, daß die Schuldeputationen den regelmäßigen und ordentlichen Schulbesuch der sämtlichen schulfähigen Kinder des Ortes zu bewirken haben und zu fördern suchen sollen. Demgemäß kann die Schuldeputation bei der Polizeiverwaltung die Sistierung von Schulkindern beantragen, welche gegen den Willen der Erziehungsberechtigten von der Schule fernbleiben. Dieses Recht ist ihr im ME. vom 9. 7. 1872 (U 21119) zugestanden worden. Wie die Schuldeputation also gegebenenfalls durch Zwangsmaßnahmen die Teilnahme der Kinder am Unterricht herbeiführen kann, so darf sie auch nicht übergangen werden, wenn es sich um Gesuche um Dispensation vom Schulbesuche handelt. In einer ministeriellen Entscheidung vom 31. 1. 1877 (U III 5442) wird es gerügt, daß bei der Entscheidung über Gesuche um Dispensation vom Schulbesuche resp. um vorzeitige Entlassung von Schulkindern aus der Schule die Beteiligung der städtischen Schuldeputation ausgeschlossen war. Der Minister verfügt, daß in solchen Fällen die Deputation zu beteiligen ist. Das VUG. empfiehlt es sogar, die Zurückstellung schulpflichtig gewordener Kinder der Schuldeputation überhaupt zu übertragen, sodaß sie darin selbständig entscheiden kann. Interessant ist eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes (I. Senat vom 5. 4. 1898), in welcher festgestellt wird, daß „die Wahrnehmung der öffentlichen Ordnung auf dem Unterrichtsgebiete als ein Teil der Unterrichtsverwaltung den dafür bestellten Personen obliegt“. So ist auch die Stellung eines Strafantrages wegen unentschuldigter Schulversäumnis den Befugnissen der Schuldeputation entsprechend.

Unter den in der III. Ausführungsanweisung vom VUG. genannten, den Schuldeputationen zu übertragenden schulaufsichtlichen Befugnissen wird auch unter cc) und ee) die Errichtung neuer Schulen, Klassen und Lehrerstellen sowie die Feststellung der Schulbezirke genannt. Davon scheidet nach § 46, 6 des VUG. und dem ME. vom 1. 3. 1923 (Z. Bl. S. 396) die Genehmigung zur Errichtung neuer Lehrerstellen aus, die nunmehr nicht mehr von der Schuldeputation, sondern allein von der Regierung als Schulaufsichtsbehörde zu erfolgen hat. Stellen, die ohne die Genehmigung der Schulaufsichtsbe-

hörde errichtet (umgewandelt) werden, gelten nicht als planmäßige Volksschulstellen und Dienstbezüge aus der Landesschulkasse sind an solche Stelleninhaber nicht zu zahlen. Im übrigen bleibt also bezügl. der Errichtung neuer Schulen, Klassen und der Feststellung der Schulbezirke alles beim alten. Diese an sich die äußeren Angelegenheiten streifenden Gebiete können zu wichtigen Fragen des inneren Lebens der Schule werden. Es ist nämlich in diesen Bestimmungen eine der aktuellsten Fragen der gegenwärtigen Schulpolitik verborgen, die Errichtung von Konfessions- und konfessionslosen Schulen. Es würde den Rahmen der Untersuchung überschreiten, wenn alle dahin gehörenden Fragen und Ansichten erörtert werden sollten. Es handelt sich hier nur um die im Wege der Delegation der Schuldeputation übertragene schulaufsichtliche Befugnis, neue Schulsysteme zu errichten. Nach VUG. § 33 ist die Volksschule grundsätzlich die Konfessionsschule, wenngleich das Gesetz den Ausdruck Konfessions- und Bekerntnisschule meidet. Jedoch ist die Simultanschule ebenfalls dort, wo sie bereits besteht, weiter zuzulassen (§ 36). Bei der Neueinrichtung von Schulen ist auf die örtlichen konfessionellen Verhältnisse entsprechend Rücksicht zu nehmen .Neben diese Bestimmungen des VUG. treten aber nunmehr die Grundsätze der Reichsverfassung. Die RV. erklärt in Art. 146, 2 prinzipiell die Volksschule als Simultanschule, Ausnahmen sind nur zulässig auf den Antrag von Erziehungsberechtigten. Nach Art. 146, 2 RV. sind die Gemeinden verpflichtet, auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses und ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb nicht beeinträchtigt wird. Diese letztere Einschränkung läßt natürlich verschiedene Deutungen zu. In der Begründung zum Verfassungsentwurf wurden folgende Grundsätze aufgestellt: Eine Beeinträchtigung des Schulbetriebes liegt nicht schon dann vor, wenn die beantragte Schule selbst wegen ihrer Schülerzahl die in der betr .Gemeinde übliche Klassengliederung nicht erhalten könnte. Dagegen ist eine solche Beeinträchtigung als vorliegend anzusehen, wenn durch die Einrichtung und Beibehaltung der beantragten Schule die in der Gemeinde erreichte Höhe der Gesamtschulorganisation erheblich herabgesetzt oder die Verwirklichung der in den Gemeinden der betreffenden Art an die Gliederung des Schulwesens billigerweise zu stellenden Anforderungen verhindert würde.[1] Trifft

1] Nach Stier-Somlo ,Bitdung und Schule, 1924, S. 58/64.

also die Einschränkung betr. der Beeinträchtigung des geordneten Schulbetriebes nicht zu, so muß die Gemeinde auf Antrag der Erziehungberechtigten entsprechend geartete Schulen einrichten. Diese Schulen können entweder Konfessions- oder konfessionslose Schulen sein. Natürlich kann auch die Gemeinde von sich aus, wenn sie die Unterstützung der Eltern im hinreichenden Maße findet, solche Schulen einrichten. Hier wirkt dann die Tätigkeit der Schuldeputation entscheidend. Sie kann die Errichtung solcher Schulen durch eigene Initiative erreichen, andernfalls aber auch hemmend wirken. Im ersteren Falle ist sie die tatsächlich entscheidende Instanz, da die Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde für die Einrichtung solcher Schulen auf Grund von Art. 146 RV. nicht verweigert werden darf, also nur formellen Charakter trägt. Sie werden darin auch dadurch nicht gehindert, daß in Art. 174 RV. bestimmt wird, daß es bis zum Erlaß des in Art. 146, 2 vorgesehenen Reichsgesetzes bei der bestehenden Rechtslage verbleibt. Dieser Artikel will nicht bloß die zur Zeit des Erlasses der RV. bestehende Rechtslage festhalten, sondern ihre Aenderung durch Landesgesetze verbieten. Aber nach dem preußischen VUG. und seiner III. Ausführungsanweisung steht der Schuldeputation die Errichtung neuer Volksschulen in den größeren Städten als übertragene Schulaufsichtsbefugnis zu. Weist also eine Stadtschuldeputation z. B. das Bedürfnis nach Errichtung einer konfessionslosen Schule nach an der Hand der konfessionellen Verhältnisse der Stadt, so hat die Regierung die Errichtung zu bestätigen. Allerdings sind solche Fälle stets als Ausnahmefälle zu bezeichnen und zu behandeln, wie der ME. vom 12. 5. 1921 (Z. Bl. S. 241) erklärt, welcher auf die großen innerpolitischen, schultechnischen und finanziellen Schwierigkeiten hinweist, die vor dem Erlaß eines Reichsgesetzes zur Ausführung von Art. 146 bei der Einrichtung von weltlichen Schulen zu überwinden seien. Nur in ganz vereinzelten Fällen sind bis jetzt weltliche Volksschulen zugelassen worden, wo bereits vorher eine freireligiöse Entwickelung eingesetzt hatte.[1]

Verschiedentlich geben auch größeren Anlaß zu Streitigkeiten zwischen den Gemeinden und dem Staate die Rechte der ersteren, die ihnen bezügl. der Lehrpersonen zustehen. Diese sind ebenfalls durch das VUG. und ministerielle Bestimmungen im allgemeinen klarge-

---

1] von Rohrscheidt, 5. Aufl., S. 255.

stellt. Es soll im Rahmen der Untersuchung nicht davon gesprochen werden, wie die Verhältnisse bei Anstellung und Pensionierung der Lehrkräfte liegen, weil dies nicht zu den eigentlichen schulaufsichtlichen Befugnissen gehört. In beiden Fällen ist allerdings das Gutachten der Schuldeputation nicht zu umgehen.[1] Es liegt vielmehr bei ihr und vornehmlich bei ihren sachverständigen Mitgliedern der Schwerpunkt. Im übrigen treten die einschlägigen Bestimmungen des VUG. § 59 und des VDG. vom 17. 12. 1920/1. 1. 1925 § 51 in Kraft. Es erhebt sich nur zunächst die Frage, ob den Schuldeputationen, da ihnen wesentliche Schulaufsichtsbefugnisse übertragen sind, auch disziplinarische Befugnisse gegenüber den Lehrpersonen zustehen. Dies ist nicht der Fall; da die Volksschullehrer nach den letzten Entscheidungen des Reichsgerichts sowie des Oberverwaltungsgerichts und nach der allgemeinen Auffassung der Literatur mindestens nicht als Kommunalbeamte angesehen werden, unterstehen sie disziplinarisch nur den staatlichen Aufsichtsbehörden. Die Schuldeputation besitzt keinerlei Strafgewalt über die Lehrpersonen ihrer Stadt. Sie darf ihnen deshalb nicht die Ausübung ihres Amtes untersagen, sie nicht mit Geldstrafen und Verweisen belegen, sie ihres Amtes entsetzen oder sich sonst disziplinarische Befugnisse zumessen. Dagegen liegt es im Sinne des Zusammenarbeitens mit den staatlichen Behörden, daß diese von Disziplinarfällen gegen Lehrer Mitteilung macht, diese, sofern nicht eine besondere vertrauliche Behandlung notwendig erscheint, zur Kenntnis der Schuldeputation bringt, nach Befinden evtl. vor der Entscheidung die Meinung der Schuldeputation darüber einholt.[2] Keineswegs kann jedoch der Stadtschuldeputation die Stellung einer den Lehrern vorgesetzten Dienstbehörde beigelegt werden, trotzdem sie nach der MI. von 1811 darauf zu sehen haben, daß das Personal, derer, welche am Schulwesen arbeiten, seine Pflicht tut.[3]. Diese Rechtslage wird auch dadurch nicht geändert, daß in den größeren Städten den Stadtschulräten die Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht übertragen werden. Der Stadtschulrat ist allerdings dann Dienstvorgesetzter der Lehrer, aber nicht die Schuldeputation als Ganzes. Der Stadtschulrat hat

1] M. E. vom 21. 1. 1899 U III B 3755 M. E. vom 29. 11. 1886 U III a 10 163, M E. vom 6. 5. 1887 U III a 11 866. Entschdg. des OVG. vom 25. 11. 1910 in Bd. 58, S. 182.

2] M. E. vom 9. 2. 1898 (U III B 3399.)

3] M. E. vom 7. 4. 1894 (U III B 715.)

die Disziplinargewalt nur kraft seiner Stellung als Kommissar der Schulaufsichtsbehörde.

Unter den in der III. Ausführungsanweisung zum VUG. genannten Schulaufsichtsbefugnissen betr. der Lehrpersonen, die den Schuldeputationen übertragen werden, ist auch das Recht der Beurlaubung der Lehrer, sowie das vielbesprochene Recht der Genehmigung zur Nebenbeschäftigung usw. genannt. Danach hat der Lehrer bei der Schuldeputation um Urlaub nachzusuchen bezw. ihr von seiner Erkrankung Mitteilung zu machen.[1] Einen Urlaub bis zu 14 Tagen kann jede Schuldeputation gewähren. In den kreisfreien Städten steht ihr dieses Recht sogar bis zu der Zeit von 6 Monaetn zu. Nach dem ME. vom 9. 2. 1898 (U III B 3399) können sie erkrankten Lehrern unbeschränkt, nicht erkrankten Lehrern bis zu 6 Monaten Urlaub erteilen. Gleichzeitig haben sie die amtliche Vertretung der Lehrkräfte zu regeln. Wird der Urlaub verweigert, hat der Lehrer das Recht, die Entscheidung der Regierung herbeizuführen. Die Rektoren müssen Urlaub bei den Kreisschulinspektoren beantragen, haben aber der Schuldeputation eine darauf bezügliche Anzeige zu erstatten.

Unterstützungsgesuche der Lehrer sind an die Regierung einzureichen. Diese überweist sie der städtischen Schuldeputation zur Beratung, ob der Bittsteller aus den Mitteln der Kommune unterstützt werden kann. Dieses soll, wenn irgend möglich, geschehen. In diesem Falle ist das Gesuch erledigt. Ist die Unterstützung durch die Kommune nicht möglich und erfolgt sie aus der Staatskasse, so hält es der Minister für angemessen, die Schuldeputation zuvor anzuhören und ihr nach erfolgter Unterstützung Mitteilung zu machen.

Das Recht der Stadtschuldeputation, über Nebenbeschäftigungen zu entscheiden, steht ihr nach der III. Ausführungsanweisung zum VUG. zu. Es ist ihr übertragen: Die Erteilung zur Uebernahme von Nebenämtern, Nebenbeschäftigungen und Vormundschaften seitens der Lehrkräfte. In allen anderen Fällen der Uebernahme von Nebenämtern haben die Regierungen die Entscheidung zu treffen.

II. Die höheren Schulen.

Der städtische Schulausschuß für höhere Lehranstalten.

1. Geschichtliche Entwicklung.

Konnte schon für das Volksschulwesen festgestellt werden, daß nur sehr wenige Punkte des Volksschulrechts in seiner Abgrenzung

1] M. E. vom 14. 11. 1871 (U 26 466.)

zwischen staatlicher und städtischer Zuständigkeit eine gesetzliche Regelung erfahren haben, so trifft dies in noch viel höherem Maße bei den höheren Lehranstalten zu. Ihre Rechtsverhältnisse sind noch bis auf den heutigen Tag außerordentlich unübersichtlich, und die allermeisten Fragen harren hier noch endgültiger gesetzlicher Regelung. Dieser Regelung ist allerdings durch eine Reihe ministerieller Erlasse und Verordnungen bereits vorgearbeitet worden, welche jedoch bei den Beteiligten oft auf harten Widerspruch gestoßen sind.

Für das Verwaltungsrecht der höheren Schulen ist vor allem die Unterscheidung zwischen staatsunterhaltenen, staatsunterstützten und gemeindeunterhaltenen Anstalten von entscheidender Bedeutung. Die ersteren stehen naturgemäß vollständig unter der Herrschaft des Staates. Die Wahrnehmung ihrer äußeren Korporationsrechte vor Gericht oder bei Rechtsgeschäften liegt in der Hand der staatlichen Aufsichtsbehörde, des Provinzialschulkollegiums.[1] Wird jedoch eine höhere Schule nicht vom Staate, sondern beispielsweise von einer Stadtgemeinde unterhalten, so teilt sich der Staat mit dem Unterhaltungsträger, dem „Patronat", in die Verwaltung. Für diese Teilung sind allgemeine Grundsätze maßgebend, die allerdings für staatsunterstützte Anstalten wieder zugunsten des Staates verschoben sind.[2] Die folgenden Ausführungen beziehen sich insbesondere auf die stadtunterhaltenen höheren Schulen, die den weitaus größten Teil aller in Preußen bestehenden öffentlichen höheren Schulen ausmachen.

Will man den staatsrechtlichen Grundlagen des höheren Schulwesens nachgehen, so muß recht weit zurückgegriffen werden. Die erste abschließende und zusammenfassende Regelung des Schulwesens also auch des höheren, gab das A. L. R. Von den vorher liegenden Einzelregelungen verdienen nur besonders genannt zu werden die Visitations- und Konsistorialordnung Johann Georgs vom Jahre 1573, welche das Aufsichtsrecht des Staates über alle Schulen feststellte, ferner die 1713 erlassene Königlich-Preußische Evangelisch-Reformierte Inspektions-Presbyterial-Klassikal-Gymnasial- und Schulordnung Friedrich Wilhelms I., das 1763 erlassene „General-Landschul-Reglement" Friedrichs des Großen, die Begründung des „Oberschulkollegiums" durch den Minister von Zedlitz 1787 und die Einführung der Abgangsprüfung, 1788.

1] Zt. Bl., 1905, 363.
2] Kühn, Schulrecht, S. 109.

In diesen Verordnungen hat sich allmählich der Staat das volle Aufsichts- und Verfügungsrecht über das gesamte Schulwesen gesichert. In der Kodifikation des ALR. handelte es sich dann hauptsächlich um die Frage, ob die höheren Schulen dem Staate, der Kirche oder dem Patron gehören sollten. Nach mancherlei Schwankungen in den Vorarbeiten erkannte man schließlich ihre Selbständigkeit an und behandelte sie von den Kirchengesellschaften getrennt im Titel 12 des II. Teiles. Dort finden sich auch die maßgebenden Bestimmungen über die höheren Schulen. Da das ALR. noch immer weit in unser heutiges Schulrecht hineinragt, sind die Bestimmungen auch einer genauen Prüfung zu unterziehen.

§ 54, II, 12 verleiht „den Schulen und Gymnasia, in welchen die Jugend zu höheren Wissenschaften oder auch zu Künsten und bürgerlichen Gewerben, durch Beibringung der dabei nötigen und nützlichen wissenschaftlichen Kenntnisse vorbereitet werden soll," die äußeren Rechte der Korporationen. Wie sich aus § 58 ergibt, sind diese Schulen außer den Gymnasien die Realschulen, welche bis ins letzte Viertel des 19. Jahrhunderts als Fachschulen angesehen wurden. Die Ausübung der Rechte wird einem Schulkollegium zugewiesen, das sich nach der eingeführten Schulordnung jedes Ortes zu richten hat (§ 55). Danach hat jede Schule eine besondere für sie geltende Schulordnung und ein Schulkollegium.[1] Das Schulkollegium wird bald als Ephorat, Scholarchat oder Kuratorium bezeichnet.[2] Ihre Aufgabe wird generell festgelegt als die Ausübung der äußeren Rechte der Korporation. Von den Rechten der Korporation stehen den höheren Schulen also nur die äußeren zu. Als solche bestimmt § 81, II, 6, daß sie in den Geschäften des bürgerlichen Lebens eine moralische Person darstellen, d. h., daß sie „in Rücksicht auf ihre Rechte und Verbindlichkeiten gegen Andere außer ihnen nach eben den Gesetzen, die andere einzelne Mitglieder des Staates beurteilt werden." Ist aber die Selbständigkeit in der Vermögensverwaltung bei den Korporationen schon durch §§ 83—85 beschränkt, so wird betreffs der höheren Schulen in § 57, II, 12 besonders bestimmt, daß „von den Gebäuden, Grundstücken und Vermögen solcher Anstalten alles gilt, was in Ansehung der Kirchen und deren Vermögen

1] Hauck, S. 13.
2] von Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staates in seiner geschichtlichen Entwickelung. Berlin 1854. Bd. 1, S. 58.

im vorigen Teil verordnet ist", nur daß § 197, II, 11 betreffend Annahme von Geschenken und Vermächtnissen durch § 58, II, 12 für die höheren Schulen aufgehoben ist, bei ihnen also die Annahme nicht der Einwilligung des Staates unterliegt. Nach § 161 und § 162, II, 4 steht „das Kirchenvermögen unter der Oberaufsicht und Direktion des Staates. Der Staat ist berechtigt, darauf zu sehen, daß die Einkünfte der Kirchen zweckmäßig verwendet werden." Dadurch wird also auch die Selbständigkeit des Schulvermögens und seiner Verwaltung wesentlich beschränkt. Den Schulkollegien verbleibt also ebenso wie den in §§ 156—159, II, 11 bestellten Kirchenkollegien fast nur die Tätigkeit der Verwaltung. Sie haben keinen eigenen Willen, da ihre Aufgabe völlig vom Staate bestimmt ist, zumal die Korporation, deren Rechte sie ausüben, ganz der Erfüllung echter Staatsaufgaben gewidmet ist.[2] Damit sind jedoch die Verhältnisse der Schulkorporation nicht erschöpft. In § 59 und § 60, II, 12 ALR. wird vorausgesetzt und als zu Recht bestehend anerkannt, daß „gewissen Personen oder Korporationen vermöge der Stiftung oder eines besonderen Privilegii" „die Bestellung der Lehrer und Schulaufseher" zukommt, mit der Beschränkung jedoch, „daß ohne Vorwissen und Genehmigung der dem Schulwesen in der Provinz vorgesetzten Behörde, weder neue Lehrer bestellt, noch wesentliche Veränderungen in der Einrichtung des Schulwesens und der Art des Unterrichts vorgenommen werden" können.[1] Diese Schulaufseher, von denen in §§ 59—69 die Rede ist, sind aber nicht die Personen, welche Prüfungen oder Visitationen vorzunehmen haben. Gegen diese Annahme spricht die Organisation der staatlichen Schulaufsicht, wie auch § 9, II, 12: „Alle öffentlichen Schul- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht des Staates und müssen sich den Prüfungen und Visitationen desselben zu allen Zeiten unterwerfen." Vielmehr haben sie ihre Rechte nur in der Ausübung der äußeren Korporationsrechte oder auf die Gebäude, Grundstücke und das Vermögen. Es war auch nach der Anordnung der Paragraphen im 12. Titel (§ 57!) an ähnliche Verhältnisse gedacht, wie sie bei den Kirchen bestehen. Zwar ist der Name „Patron" an dieser Stelle vermieden, doch scheint der § 57 direkt auf das Patronatsrecht bei den Kirchen hinzuweisen. Nach dem Kirchenrecht des ALR., § 568,

1] Hauck, S. 17.
2] Hauck, S. 20ff.

II, 11 ist es „derjenige, welchem die unmittelbare Aufsicht über eine Kirche, nebst der Sorge für deren Erhaltung und Verteidigung abliegt". Der Patron hat nach § 587,II, 11 „das Recht, bei Erledigung der Pfarrstelle den neuen Pfarren zu präsentieren", ebenso in § 327, II, 11. Das Aufsichtsrecht des Patrons bestimmt sich nach § 585 dahin, daß er berechtigt ist, die Verwaltung des Kirchenvermögens zu bestellen und Rechnungslegung von ihnen zu fordern. Diesem Recht steht die Pflicht gegenüber, „für die Erhaltung der Kirche, bei Ermangelung eines hinlänglichen Kirchenvermögens aus eigenen Mitteln beizutragen." Nach § 615, II, 11 kann „auch einem Collegio, Corporation oder Commune das Kirchenpatronat zukommen." Auch in § 621 wird der unmittelbaren Aufsicht des Patrons direkt die Verwaltung des Kirchenvermögens unterworfen. Das sind ganz dieselben Rechte, wie sie § 59, und § 60, II, 12 „gewissen Privatpersonen oder Korporationen" zugesprochen werden. Man hat also bei den höheren Schulen mit Recht von Schulpatronen gesprochen. Schulpatron wird daher, genau wie bei den entsprechenden kirchlichen Bestimmungen § 569, II, 11 derjenige, der eine Schule baut oder hinlänglich dotiert, so daß die Rechte eines Patrons im wesentlichen „vermöge der Stiftung" erworben werden. Als Rechte der Patrone bestimmen sich also nach dem ALR. „das Recht der Vermögensverwaltung und das Recht zur Bestellung der Lehrer"; dem Recht der Vermögensverwaltung entspricht die Pflicht der Unterhaltung. Das wesentliche Merkmal dieser Unterhaltungspflicht ist bei den höheren Schulen die Freiwilligkeit.[1] Diese Freiwilligkeit beruht auf dem Charakter der höheren Schule als Stiftung. Die höheren Schulen verdanken in der früheren Zeit ihr Entstehen fast ausnahmslos einer Stiftung. Jedoch wird im ALR. die Stiftung der höheren Schule nicht unter die Bestimmungen über milde Stiftungen des Titels 9, Teil II, untergebracht, weil sie keine innere Selbständigkeit, sondern nur die äußeren Rechte der Korporation haben sollten. Für diese äußeren Rechte paßten besser die Bestimmungen über Kirchenpatrone. Den Schulstiftern blieb nur das eine innere Recht, das der Vokation, entsprechend dem Recht der kirchlichen Präsentation überlassen. Jedoch besteht für die höheren Schulen keine Unterhaltungspflicht, wie sie bei den gemeinen Schulen in § 29, II,

1] Hauck, S. 81ff.

12 festgestellt wird, wonach diese, „wenn keine Stiftungen für die gemeinen Schulen vorhanden sind, den sämtlichen Hausvätern jedes Ortes obliegt“, sondern folgert nur aus dem Charakter der Stiftung ganz allgemein als eine freiwillig übernommene Unterhaltungspflicht. Das Vokationsrecht ist gewöhnlich Ausfluß der Stiftung, wie auch § 59 direkt von der Bestellung der Lehrer „vermöge der Stiftung“ spricht. Dieses ist allerdings das einzige innere Recht, welches nach dem ALR. den Korporationen zugestanden wird. Im übrigen kennt das ALR. keine Selbständigkeit der höheren Schulen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung. In dieser Beziehung bestimmte § 1, II, 12, daß die Schulen „Veranstaltungen des Staates“ seien. Damit behielt sich der Staat grundsätzlich alle inneren Rechte an der Schule vor. Im übrigen kann hier das oben für die Volksschulen über diese Bestimmung gesagte sinngemäß gelten. Daß auch das ALR. schon über die Vokationsrechte hinausgehend Rechte an der inneren Verwaltung der höheren Schule anerkannte, dafür ist übrigens § 60 II 12 ein Beispiel, wobei es ohne Bedeutung ist, daß diese, wie wohl auch das Vokationsrecht, nur delegiert sind. § 60 hebt nämlich die „Ueberlassung der unmittelbaren Aufsicht über höhere Schulen an solche Korporationen“ hervor und gibt dieser Aufsichts- oder richtiger Verwaltungsbefugnis lediglich die Einschränkung, daß weder die Bestellung neuer Lehrer noch wesentliche Veränderungen in der Einrichtung des Schulwesens und der Art des Unterrichts ohne Vorwissen und Genehmigung der dem Schulwesen in der Provinz vorgesetzten Behörde vorgenommen werden sollen.[1] Es lassen sich also auch aus dem ALR. innere Rechte der Kuratorien feststellen. Ausnahmen von den wirklich allgemein geltenden Bestimmungen sind zu folgern aus dem Stiftungscharakter der Schulen. Zumeist sind nach dem ALR. die höheren Schulen Stiftungen, doch bestimmt und erfüllt den Stiftungszweck der Staat. So sind denn diese Stiftungen zwar Korporationen, haben aber nur die äußeren Rechte solcher, statt der inneren Rechte der milden Stiftungen haben sie nur die Rechte der Kirchenväter erhalten. Die Stiftung bietet auch der Gemeinde die einwandfreie Möglichkeit, ihr recht erhebliches Interesse an der Errichtung einer höheren Schule zu betätigen „im Rahmen des staatlichen Aufsichtsrechtes“.

1] Beiträge, S. 73.

Mit der Schaffung der städtischen Selbstverwaltung durch die StO. von 1808 trat an den Gesetzgeber die Notwendigkeit heran, auch die Stellung des Schulwesens in dem Organismus dieser Selbstverwaltung niederzulegen. Dies geschah in dem bereits oben besprochenen § 179 b der StO. Danach wurde das Schulwesen, also sowohl das niedere, wie auch das höhere, in den Städten zur Verwaltung in Deputationen für geeignet erklärt. Die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten wurde den Gemeinden zweifelsfrei übertragen. An den inneren blieb ihre Zuständigkeit ohne Bestimmung, jedoch war an eine Mitwirkung an ihnen offensichtlich gedacht. Die Bestimmungen der StO. von 1808 und der auf Grund dieser erlassenen MI. von 1811, an denen auch die späteren Städteordnungen nichts änderten, sind für die Volksschulen durch das VUG. überholt. Für die höheren Schulen besteht keine derartige gesetzliche Regelung. So können also für die höheren Schulen die besonders gegen die Gültigkeit der MI. von 1811 erhobenen Bedenken mit Recht noch heute ins Feld geführt werden, und die oben skizzierte Ansicht Preuß' über die Zuständigkeit der Gemeinden in inneren Schulangelegenheiten geltend gemacht werden. Allerdings bietet sich dafür keine Aussicht auf Erfolg, da sich Ansicht gegen Ansicht gegenübersteht und die Verwaltungspraxis auch über derartige städtische Ansprüche hinweggeschritten ist. Das eine ist aber jedenfalls zu den Bestimmungen der StO. und der MI. festzustellen, daß den Gemeinden, denen die StO. die Selbstverwaltung gegeben hatte, nun auch über die im ALR. niedergelegten Rechte der Verwaltung der äußeren Schulangelegenheiten, sowie der Berufung hinaus, wesentliche Teile der staatlichen Aufsichtsbefugnisse in den inneren Angelegenheiten übertragen werden sollten. So wirken diese Bestimmungen für das höhere Schulwesen, auf dem bisher keine einheitliche gesetzliche Regelung erfolgt ist, auch heute noch richtunggebend fort. Die für die Volksschulen bedeutungsvollen Gesetze der Verfassungsurkunde von 1850 und des Schulaufsichtsgesetzes von 1872 sind in betreff der höheren Schulen ohne rechtliche Bedeutung, da sie eben nur die Verhältnisse der Volksschule im Auge haben. So ist bis heutigen Tages eine gesetzliche Regelung der Verhältnisse von Staat und Gemeinde auf dem Gebiete des höheren Schulwesens unterblieben und man ist außer den landrechtlichen Bestimmungen nur auf die Verwaltungspraxis angewiesen. Um so mehr dürfte die Entwickelung des preußischen Unterrichtsgesetzes für die höheren Schulen von Interesse sein.

Der erste Entwurf eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes ist der von dem Staatsrat Süvern verfaßte und dem Ministerium Altenstein 1819 vorgelegte Entwurf. Ein solches Gesetz war bereits in § 7 der Instruktion für die Provinzial-Konsistorien und in § 8 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 angekündigt worden. Die Notwendigkeit dieses Gesetzes wird von Süvern in der 1817 verfaßten Promemoria, „eine zu entwerfende allgemeine Schulordnung und darauf zu gründende Provinzial-Schulordnung betreffend"; damit begründet, daß einzelne provinzielle Regelungen „äußerst mangelhaft, unzusammenhängend und ungenügend" seien. „Wir haben, sagt er,[1] keine andere allgemeine Richtschnur für das Unterrichtswesen, als den Titel XII im Teil II des ALR., der aber für ein Bürgerliches Gesetzbuch, welches nicht ins Materielle greifen darf, zu viel, für eine Schulordnung viel zu wenig enthält; denn in Ansehung des Inneren kann man ihn durchaus nicht rekurrieren und in Ansehnung der äußeren Verhältnisse läßt er einen mehrenteils im Stich. Ueberhaupt bedarf es großer Vervollständigung und vieler näherer Bestimmungen. Was seit dem Jahre 1809 von allgemeinen Gesetzen und Anordnungen durch das Unterrichtsdepartement veranlaßt oder von ihm selbst ausgegangen ist, ist fragmentarisch, nicht aus einem Stück und kann in keinem Falle für mehr als eine Vorbereitung und Vorübung gelten, die der Revision bedarf und auf bestimmte Prinzipien gebracht werden muß, wenn das ganze Verfahren dieser Behörde zu etwas mehr als einem wandelbaren Werke wechselnder Ansichten und Umstände sich erheben will." Aus dem Gesetzentwurf Süvern's interessieren hier besonders die Stellen, welche von der Zuständigkeit der Städte auf dem Gebiete der Unterrichtsverwaltung handeln. Sie befinden sich im Kapitel VII: Aufsicht über die Schulen.[2] Der Staat hat die oberste Leitung des Erziehung- und Unterrichtswesens (§ 84). In der näheren und nächsten Aufsicht des Erziehungs- und Unterrichtswesens soll sich die Einsicht der Sachkundigen mit der Fürsorge derer, welche seine Unterhaltskosten mit tragen, zu gemeinschaftlichem Wirken für sein Bestes vereinigen. Die Schulaufsicht über die Gymnasien wird im § 89 des Entwurfs behandelt.[3] Danach bleiben Gymnasium nichtlandesherrlichen Patronats „der näheren Aufsicht und Fürsorge ihrer Patrone und der

1] Aktenstücke, S. 8.
2] Aktenstücke, S. 60ff.
3] Aktenstücke, S. 68/69.

Ephoren oder Kuratoren, welche sie abordnen, anvertraut. Es muß sich aber unter letzteren immer ein Mann von Kenntnis des gelehrten Schulwesens befinden, und kann diese Stelle mit der Funktion eines Königlichen Kommissarii für die Abiturientenprüfungen . . . vereinigt werden. Inwiefern die Direktoren und Rektoren der Gymnasien und ähnlicher Anstalten in die Ephorate und Kuratorien aufzunehmen sind, oder zu ihren Verhandlungen zugezogen werden können, muß von den persönlichen und Sachverhältnissen abhängen. Alle Kommissarien, Ephoren und Kuratoren müssen aber den Wirkungskreis, welcher den Direktoren und Rektoren für die Leitung ihrer Anstalten in § 18 des gegenwärtigen Gesetzes gezogen ist, achten und ihre Selbständigkeit in denselben aufrecht halten." Die Aufgabe der Kommissorien, Kuratoren und Ephoren wird in § 89, 4 a—g niedergelegt. Sie haben: a) dahin zu sehen, daß alles, was die äußere Einrichtung, Ausstattung und Unterhaltung der Gymnasien betrifft, in möglichst vollkommenem und gutem Stand sei, selbst, soweit sie Teil daran haben, dafür zu sorgen, oder die betreffenden Behörden dazu zu veranlassen. . . ., überhaupt aber sich derselben in allen äußeren Angelegenheiten auf alle Weise anzunehmen und sie nachdrücklich zu vertreten.

b) auf ähnliche Weise verhalten sie sich in Ansehung der inneren Einrichtung und Ordnung der Anstalten. Sie haben darauf zu sehen, daß hierin die allgemeinen, sowohl als besonderen Gesetze und Vorschriften befolgt werden, aber, wo sie etwas Nachteiliges wahrnehmen, nur die Direktoren zu erinnern und helfen Erinnerungen nicht, den betr. Behörden Anzeige zu machen. Was die Direktoren und Rektoren zur Verbesserung ihrer Schulen für zuträglich halten . . . ., müssen sie kräftig unterstützen. Die Lektionspläne sowohl als die Schulgesetze, auch die Vorschläge über Abschaffung alter und Einführung neuer Schulbücher müssen ihnen vorgelegt werden, ehe sie an die Patronate selbst und an die Provinzialbehörden, deren Bestätigung zu den genannten Gegenständen jedesmal erforderlich ist, gelangen. Den Prüfungen und Zensuren der Schüler müssen sie beiwohnen und etwaige Bemerkungen darüber den Direktoren oder Rektoren mitteilen.

c) Die Einführung der Lehrer geschieht, wo nicht besondere Einrichtungen ein Anderes bestimmen, von ihnen.

d) Vergehungen der Schüler, Vernachlässigung und Verletzung der Amtspflichten, bürgerliche und sittliche Unordnungen der Lehrer und Unterbedienten, die zu ihrer Kunde gelangen, müssen sie den

Direktoren oder Rektoren anzeigen, nötigenfalls auch gemeinschaftlich mit ihnen die Fehlenden erinnern und ermahnen. Bemerken sie an den Dirigenten selbst dergleichen, so sind sie verpflichtet, ihnen dienliche Vorstellungen zu machen.

e) Streitigkeiten der Lehrer untereinander, welche die Dirigenten nicht auszutragen vermögen, haben sie zu schlichten, auch für Zwistigkeiten zwischen den Lehrern und Dirigenten, ingleichen für Beschwerden, die von den Schülern, ihren Eltern, oder anderen Personen über Lehrer geführt werden, und die der Direktor oder Rektor nicht erledigen kann, sind sie die erste Instanz. In allen diesen, wie den unter d) erwähnten Angelegenheiten versuchen sie zuerst den Weg der Güte und ernstliche Vorstellungen. Wenn aber diese nicht wirken, so ist es ihre Pflicht, die Fälle der vorgesetzten Behörde zur weiteren Veranlassung anzuzeigen.

f) An Untersuchungen über Dirigenten, Lehrer und Unterbediente, die von den Provinzialbehörden eingeleitet werden, nehmen sie teil.

g) In Fällen, die schleunige Bestimmungen fordern, aber eigentlich zu höherer Entscheidung gehören, dürfen sie provisorische Maßnahmen treffen oder genehmigen, sind jedoch gehalten, darüber sogleich an die vorgeordneten Behörden zu berichten."

Die mitgeteilten Bestimmungen des Entwurfes lassen erkennen, daß den Städten ein erheblicher Einfluß in der Schulverwaltung zugedacht war. Dies trifft besonders zu bei dem höheren Schulwesen, das nach § 89 der näheren Aufsicht und Fürsorge der Patronatsbehörden und der von ihnen bestellten Kuratorien überwiesen ist. Namentlich bezeichnet § 89, 4 deutlich, daß die Kuratorien als „erste Instanz" zwischen die höheren Schulen und die Provinzialbehörden in allen äußeren und einem großen Teil der inneren Angelegenheiten zu treten haben. Der Gesetzentwurf scheiterte nicht daran, daß man Bedenken trug gegen das den Städten eingeräumte Maß von Aufsichtsbefugnissen, sondern weil man sich über das der Kirche einzuräumende Maß an Aufsichtsrechten nicht verständigen konnte. Die Befugnisse der Städte in der Schulverwaltung nach dem Entwurfe sind damals nicht beanstandet worden.[1] Bezeichnend ist für den Entwurf ferner noch, daß der Verfasser, Süvern, bei der Aufzählung der geltenden schulrechtlichen Bestimmungen die beiden Regierungsinstruk-

1] Beiträge, S. 81.

tionen von 1817, die, besonders diejenige vom 23. 10. 1817, in neuerer Zeit wieder stark in den Vordergrund gerückt worden sind, als Beweismittel für die Auffassung, daß der Staat sich sämtliche Rechte an der Schule vorbehielt, mit keiner Silbe erwähnt. Auch in den älteren Abhandlungen über Schulrecht (z. B. Rönne, Unterrichtswesen des preußischen Staates, Bd. I, S. 222) wird ihrer nicht Erwähnung getan, als neue rechtliche Grundlage für materielles Schulrecht, sondern ihr lediglich organisatorischer Charakter hervorgehoben.[1]

Nach dem mißglückten Versuch des Ministeriums Altenstein, eine allgemeine gesetzliche Regelung des gesamten Unterrichts- und Erziehungswesens zu treffen, unternahm das folgende Ministerium Eichhorn den Versuch, wenigstens das Volksschulwesen zu regeln. Auch dieser Versuch schlug fehl. Inzwischen wurde dem Wunsch, ein allgemeines Unterrichtsgesetz herbeizuführen, in der Verfassungsurkunde Art. 26 gesetzlich Ausdruck verliehen, welcher verordnet: „Ein besonderes Gesetz regelt das ganze Unterrichtswesen." Der abermalige Versuch, ein solches Unterrichtsgesetz im engsten Anschluß an die Bestimmungen der Verf. Urk. in den Art. 20—25 auszuarbeiten, unternahm das Ministerium von Ladenberg. Der zwischen dem Süvern'schen und dem Ladenberg'schen Entwurf liegende dreißigjährige Zeitabschnitt hatte im Schulwesen mehr und mehr eine Entwickelung gezeitigt, die einer Teilnahme der Kommune an der inneren Schulverwaltung durchaus abhold war. Die in der StO. von 1808 und der M. I. von 1811 liegenden Ansätze, den Kommunen eine angemessene Beteiligung auch an den inneren Schulangelegenheiten zu gewährleisten auf Grund des ihnen zustehenden Selbstverwaltungsrechtes, wurden durch die ministerielle Praxis jener Zeit vollkommen vernichtet. Nur in den äußeren Angelegenheiten, und in diesen allein, stand man ihnen das Recht der Bestimmung zu, welches ja ihrer Unterhaltspflicht auf der anderen Seite entsprach. So bestimmt auch der Ladenberg'sche Entwurf die Unterhaltungspflicht der Gemeinden für die höheren Schulen in § 121, 3.[1] § 123 bestimmt: „Die Gymnasien und Realschulen der Gemeinden und Korporationen stehen rücksichtlich ihrer inneren Angelegenheiten unter der unmittelbaren Aufsicht und Verwaltung der Staatsbehörde."

1] Vgl. oben, S. 26, Beiträge, S. 82, 88.
2] Aktenstücke, S. 175.

§ 124: „Die Verwaltung der Fonds und die Aufsicht über die ökonomischen Angelegenheiten dieser Schulen steht, unter der Oberaufsicht des Staates, den Gemeinden und Korporationen zu, ebenso die Wahl der Direktoren und Lehrer.“ Der Ladenberg'sche Entwurf geht also betr. der höheren Schulen auf die landrechtlichen Bestimmungen zurück und negiert das durch die St. O. von 1808, die M. I. von 1811 und den Süvern'schen Entwurf gesetzlich und ministeriell erkannte Recht der Teilnahme der Kommunen an der inneren Schulverwaltung. Auch der Ladenberg'sche Entwurf wurde nicht Gesetz und wanderte zu den Akten. Die Frage des Erlasses eines Unterrichtsgesetzes blieb aber lebendig und zeitigte unter dem Ministerium von Bethmann-Hollweg einen neuen Entwurf. Dieser unterscheidet sich von dem Ladenberg'schen in betreff der höheren Schulen in keiner Weise. Auch er geht in seinen Bestimmungen auf das A. L. R. zurück,[1] die berechtigten Ansprüche der Städte werden nicht berücksichtigt. Im einzelnen bestimmt § 123:[2] Die höheren Schulen sind nach ihrer Stiftung ganz oder teilweise entweder Staatsanstalten oder Anstalten von Korporationen. Demgemäß stehen sie entweder unter dem Patronat des Staates, oder unter dem einer Korporation, oder unter gemischtem Patronat. Das Patronat schließt die Pflicht zur Unterhaltung der Schule und das Recht zur Besetzung der Lehrerstellen in sich. § 124: Die höheren Schulen haben die äußeren Rechte der Korporationen und werden in Rechtsgeschäften nach Maßgabe ihrer Verfassung durch den Patron oder die Provinzial-Aufsichtsbehörde vertreten. Wenn besondere Kuratorien für höhere Schulen bestehen, haben diese, sofern nicht andere Bestimmungen darüber getroffen sind, die Vertretung zu übernehmen. Die Geschäftsinstruktionen für solche Kuratorien werden von der Provinzial-Aufsichtsbehörde erlassen oder bestätigt. § 125: Die inneren Angelegenheiten aller öffentlichen höheren Schulen stehen unter der unmittelbaren Aufsicht und Verwaltung der vorgesetzten Staatsbehörden; die äußeren Angelegenheiten werden bei den von Gemeinden oder Korporationen gestifteten Anstalten nach Maßgabe der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen von der Patronatsbehörde verwaltet. Besondere Statuten für einzelne höhere Lehranstalten bedürfen der Genehmigung des Ministers. Es sind also, wie bereits oben gesagt,

1] Ausdrücklich wird dies zu den Motiven betont. Aktenstücke, S. 256.
2] Aktenstücke, S. 217 ff.

die entsprechenden Bestimmungen des A. L. R. über die höheren Schulen, wie sie sich in § 1, 2, 9—11, 54—66 Titel 12, Teil II finden, verwertet worden. Die dem Entwurf beigegebenen ausführlichen Motive heben dies ausdrücklich hervor.[1]) Ein Recht der Kommunen auf Teilnahme an den inneren Angelegenheiten wird abgelehnt. Im einzelnen heben die Motive folgendes hervor. Zu § 123: „Der von der Praxis vorausgesetzte, aber in die Gesetzgebung noch nicht aufgenommene Begriff eines Schulpatronats bedarf der Feststellung. Die ihn wesentlich bestimmenden Momente sind: Die Pflicht der Unterhaltung der betr. Schule und das Recht zur Besetzung der Lehrer- und Beamtenstellen an derselben." Diese Definition ist konform dem oben aus dem landrechtlichen Bestimmungen entwickelten Begriff des Schulpatronates. Es wird weiter festgestellt: „Die größte Zahl der jetzt vorhandenen höheren Schulen steht unter dem Patronat städtischer Kommunen oder anderer Korporationen, worunter auch die wenigen, auf Familienstiftungen beruhenden höheren Unterrichtsanstalten zu subsumieren sind." „§ 124 entspricht der Bestimmung des A. L. R. II, 12 § 54 und § 55." Die Motive zu § 125 grenzen die staatlichen und kommunalen Rechte ab.[2] „Das Interesse des Staates an einer zweckmäßigen Erziehung der Jugend gibt ihm Pflicht und Recht, für die öffentlichen Schulen das Lehrziel zu bestimmen und ihre pädagogische Wirksamkeit zu regeln und zu überwachen. Die Ordnung und Verwaltung der äußeren Angelegenheiten gehört vorzugsweise zur Kompetenz des Patronats. An vielen städtischen Anstalten werden die Patronatsrechte unmittelbar vom Magistrat wahrgenommen; an anderen, sowie auch den vielen Schulen gemischten Patronats, werden sie durch ein besonders Kuratorium ausgeübt. Wiewohl festzuhalten ist, daß für die inneren Angelegenheiten der Schule die Autorität der Staatsregierung entscheidend bleibt, so war es doch nie die Absicht, eine Beteiligung der Korporationen oder Kommunen dabei durch das Gesetz völlig auszuschließen. Mehrere Kuratorien städtischer Schulen haben außer dem Recht, über die Mittel der Anstalt innerhalb der Grenzen des Etats zu disponieren, und außer der Kassenverwaltung, nicht nur das wichtige Wahlrecht für die Direktoren, die Lehrer- und die Beamtenstellen, sondern sie nehmen auch Kenntnis von dem Lektionsplan,

1] Aktenstücke, S. 256.
1] Aktenstücke, S. 257/58.

von der Handhabung der Disziplin und dem gesamten Zustande der Schule. Ebenso haben die Kuratorien das Recht, bei besonderen Veranlassungen in corpore oder durch Kommissarien die Klassen zu besuchen, und an den Lehrerkonferenzen teil zu nehmen; desgleichen den Abiturientenprüfungen beizuwohnen. Sofern durch die Vertretung eines beurlaubten Lehrers besondere Kosten verursacht werden, bedarf der Urlaub ihrer Zustimmung. Solche Besonderheiten bleiben den vom Minister zu bestätigenden Statuten der einzelnen Lehranstalten vorbehalten." So weit der Entwurf und die Motive. Es erhellt daraus, daß an eine Beteiligung der Gemeinde bei der Verwaltung der inneren Angelegenheiten nur ausnahmsweise in Sonderfällen gedacht war. Daß sie allerdings überhaupt Erwähnung findet, ist wenigstens in dieser Beziehung als ein Fortschritt gegenüber dem Ladenberg'schen Entwurf anzusehen. Auch der Bethmann-Hollwegsche Entwurf wurde nicht Gesetz und wanderte zu den Akten.

Auch von den späteren Ministerien wurde an dem Unterrichtsgesetz gearbeitet. Jedoch wurden diese Entwürfe nicht veröffentlicht. Soweit Clausnitzer darüber Mitteilung macht, enthalten sie jedoch gegenüber den früheren Entwürfen keine wesentlichen Aenderungen, was die Abgrenzung der Rechte der Städte gegenüber dem Staat auf dem Gebiete des Schulwesens betrifft. Es dauerte noch 30 Jahre, bis wenigstens auf dem Gebiete des Volksschulwesens ein Gesetz geschaffen werden konnte, welches als V. U. G. einen Teil der Materie regelte und wenigstens nun gesetzliche Zustände auf dem Gebiete der Volksschule geschaffen hat. Die höheren Schulen waren nicht so glücklich dran. Noch bis heutigen Tages ist eine dem V. U. G. ähnliche gesetzliche Regelung nicht getroffen worden, und wenn auch gegenwärtig der Entwurf eines Gesetzes betr. die Unterhaltung der stadtunterhaltenen höheren Schulen vorliegt, so vermißt man darin gerade diejenigen Bestimmungen, welche geeignet sind, ähnlich den §§ 43 ff. V. U. G., auch für die höheren Schulen eine Abgrenzung der Befugnisse der städtischen Körperschaften gegenüber des staatlichen Schulaufsichtsbehörden zu bringen. Es soll allerdings nicht übergangen werden, daß auf dem Verwaltungswege diese Materien verschiedene Regelungen erfahren haben, und wenn eine gesetzliche Regelung heute noch nicht angestrebt wird, so liegt der Grund dafür auch darin, daß man einer Aenderung der bestehenden Verhältnisse auf dem Verwaltungswege nicht die Möglichkeit durch das Gesetz verschließen wollte.

Da so für die höheren Schulen bestimmte gesetzliche Regelungen nicht vorlagen, war die Entwickelung des höheren Schulwesens bis zum heutigen Tage oft eine recht verschiedenartige. Besonders das Verhältnis der stadtunterhaltenen höheren Schulen zu ihrem Unterhaltsträger und der Schulaufsichtsbehörde ist oft ungleichmäßig gewesen. Wie schon oben dargelegt wurde, nahmen die Städte ihre Patronatsrechte an den höheren Schulen teils durch ihre Magistrate vor, teils wurden sie besonderen Kuratorien[1] übertragen. Die Rechtsverhältnisse der Kuratorien wurden im allgemeinen auf das A. L. R. zurückgeführt, insofern als sie die äußeren Rechte der Korporationen wahrzunehmen hatten. Nach der Schaffung der städtischen Selbstverwaltung wurden ihnen aber an vielen Orten auch wesentliche innere Befugnisse übertragen, wovon der Entwurf eines Unterrichtsgesetzes von 1862 und zahlreiche Kuratorialordnungen Zeugnis ablegen. Infolge der Verschiedenheit der Kuratorialsatzungen nahm das Ministerium mehrfach Veranlassung, seine Rechtsauffassung von der Rechtsstellung der Kuratorien klarzulegen, wie dies in den Erlassen vom 30. 12. 1874 — U II 6 128 — M. E. vom 19. 4. 1886 — U II 3 157 —[2] der Fall ist. Trotzdem auch verschiedentlich Musterstatuten der Kuratorien veröffentlicht wurden,[3] so war doch eine einheitliche Regelung nicht erzielt, wie die in den Beiträgen[4] veröffentlichten Beispiele zeigen. Nach der ministeriellen Auffassung stellte das Kuratorium eine Behörde dar, die in allen die Anstalt betreffenden Fragen von der Stadtverwaltung unabhängig war: nur bei der Beschlußfassung über bestimmte, genau abgegrenzte Angelegenheiten finanzieller Natur mußte die Zustimmung der Gemeindevertretung eingeholt werden (§ 16 des Musterstatuts).[5] Das Kuratorium war nach § 11 des Statutes eine selbständige Körperschaft, hatte die Rechte einer öffentlichen Behörde, führte als solche ein Amtssiegel und vertrat die Anstalt nach außen in allen Angelegenheiten. Es war berechtigt, Urkunden, durch welche die Anstalt Verpflichtungen übernahm, zu unterzeichnen, sowie selbstständig Prozesse zu führen (§ 11). Es nahm vor

1] Auch genannt „Verwaltungsrat," „Scholarchat," „Gymnasialkommisson" u. a. Wiese-Irmer, IV, S. 117.
2] Abgedruckt bei Beier, S. 7, 11.
3] Beier, S. 37; Kaestner, S. 13; Güldner, S. 735 ff.
4] Beiträge, S. 52 ff.
5] Abgedruckt bei Beier, S. 37.

allem das wichtigste Recht des Patronats, die Wahl der Lehrkräfte wahr (§ 17). Nach § 14 war es verpflichtet, sich bei der Verwaltung der äußeren Angelegenheiten nach den Anordnungen des Provinzial-Schukollegiums zu richten. Es war also eine zur Verwaltung der betreffenden höheren Schule bestellte öffentliche (von der Stadtverwaltung in vieler Hinsicht unabhängige) Behörde, die der staatlichen Schulaufsicht unterstellt war. Diese Unterordnung unter die staatliche Schulbehörde ging so weit, daß es sogar für verpflichtet erachtet wurde, auch in finanziellen Angelegenheiten die Anordnungen des Provinzialschulkollegiums zu befolgen.[1] Dieser auf dem ausschließlichen staatlichen Schulaufsichtsrecht und auf der Eigenschaft auch der nichtstaatlichen höheren Schulen als selbständige juristische Persönlichkeiten, nicht als Gemeindeanstalten beruhende Grundsatz wurde stets vom Ministerium festgehalten. Demnach waren die Magistrate nicht befugt, die Ausübung ihrer Patronatsrechte über höhere Schulen Verwaltungsdeputationen zu übertragen, wie sie nach § 59 der St. O. nur zur „dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige" der städtischen Verwaltung gebildet werden können. Denn die nichtstaatlichen höheren Lehranstalten bilden als für sich bestehende juristische Persönlichkeiten unter dem Patronat der Stadt nicht lediglich einen Teil der städtischen Verwaltung. Wenn und insoweit solche städtischen Verwaltungsdeputationen bestanden, konnten sie nur die Aufgabe haben und mußten sich darauf beschränken, dem Magistrat in der Ausübung seiner Patronatsrechte beratend zur Seite zu stehen. Sie waren aber niemals als Schulbehörde anzusehen und kamen als solche weder für die Schulaufsichtsbehörde noch für die Schulen selbst im dienstlichen Verkehr in Betracht. Die Provinzialschulkollegien und die Direktoren konnten sich vielmehr in dienstlichen Angelegenheiten lediglich mit dem Magistrat in Verbindung setzen. So waren die Kuratorien der höheren Schulen nicht der Städteordnung gemäß eingesetzte Gemeindebehörden, sondern auf dem A. L. R. beruhende Schulbehörden und daher nicht den Magistraten, sondern dem Provinzial-Schulkollegium unterstellt.[2]

Gegenüber der vorstehend skizzierten Staatsauffassung der Rechtsverhältnisse der Kuratorien machten die Städte ihren gegenteiligen

---

1] Beiträge, S. 5; Friebe, Zeitschrift für Kommunal-Wissenschaft Sp. 188 89.

2] Kästner, S. 12.

Standpunkt geltend. Sie wiesen nach,[1] daß ihnen auf Grund der St. O. § 59 das Recht zustände, die Verwaltung ihrer Schulangelegenheiten besonderen Deputationen zu übertragen. Dieses Recht führten sie auf den oben mehrfach erörterten § 179 b der St. O. von 1808 zurück. Es seien auch eine Anzahl von Satzungen höherer Schulen in letzterer Zeit zur Bestätigung gelangt, welche die zur Wahrnehmung der städtischen Patronatsrechte gebildeten Kuratorien als „auf Grund der Städteordnung eingesetzte, in allen Beziehungen dem Mastrat untergeordnete Verwaltungsdeputationen" bezeichneten.[2] Sie betonten ferner, daß die ministerielle Auffassung, über die rechtliche Stellung der Kuratorien sich aus keiner gesetzlichen Bestimmung herleiten lasse.[3] Wenn in ministeriellen Erlassen etwa Entsprechendes angeordnet wurde, so wiesen sie darauf hin, daß derartige einseitige Verwaltungserlasse materielles Schulrecht weder schaffen noch ändern könnten. Gleichzeitig zogen sie die Parallele zum § 44 V. U. G., welcher den Schuldeputationen eine Stellung als Verwaltungsdeputation einräumte, ihr aber andererseits staatliche Befugnisse übertrug und so ihre bekannte Doppeleigenschaft schuf. Ihre Ansicht stützten die Städte durch zahlreiche den Kuratorialstatuten, welche von den Schulaufsichtsbehörden genehmigt worden waren, entnommene entsprechende Belegstellen.[4])

Entsprechend den beiden wiedergegebenen Auffassungen von der Rechtsstellung der Kuratorien sind auch die Auffassungen über das ihnen zustehende Recht an den inneren Angelegenheiten der höheren Schulen verschieden. Die Auffassung des Staates geht dahin, daß die Kuratorien als Schulbehörden gewisse die inneren Angelegenheiten der Schulen berührende Rechte hätten.[5] Diese Rechte seien ihm als Schulbehörden übertragen. Wie weit diese Rechte gehen sollen, ist in der „Dienstanweisung für die Direktoren und Lehrer an den höheren Schulen" vom 12. 10. 1910 niedergelegt. Da heißt es unter B. I 12: „Verhältnis zum Patronat und Kuratorium. Bei den nichtstaatlichen höheren Lehranstalten soll es sich Direktor und Lehrerkollegium angelegen sein lassen, in gutem Einvernehmen mit dem Patronat zu

1] Beiträge, S. 4ff,
2] Beiträge, S. 5.
3] Beiträge, S. 7.
4] Mitgeteilt in Beiträge, S. 52ff.
5] Kaestner, S. 12.

stehen und dessen Teilnahme an dem Gedeihen der Schule zu pflegen und zu fördern. Der Direktor hat dem Patron die zur Wahrnehmung der Aufgaben des Patronats erforderlichen Aufschlüsse über die Verhältnisse der Schulen zu geben. Besteht für eine nichtstaatliche höhere Lehranstalt ein Kuratorium, so gehört ihm der Direktor oder sein Stellvertreter als stimmberechtigtes Mitglied an. Die Rechte und Pflichten dieser Kuratorien sind durch besondere, den örtlichen Verhältnissen angepaßte und von der staatlichen Schulaufsichtsbehörde bestätigte Ordnungen geregelt. Zu unmittelbarem Eingreifen und zu Anordnungen in inneren Schulangelegenheiten sind sie nicht berufen, doch haben die Direktoren in den der Amtsverschwiegenheit unterliegenden Kuratorialsitzungen nicht bloß über die allgemeinen und äußeren Schulverhältnisse zu berichten, sondern auch auf Verlangen nach pflichtmäßigem Ermessen über die Durchführung des Lehrplans und über die Schulzucht sowie über alle wichtigen Vorgänge im Schulleben vertrauliche Auskunft zu erteilen. Ebenso entspricht es dem Vertrauensverhältnis zwischen Schule und Kuratorium, wenn der Direktor in besonderen Fällen einem damit beauftragten Mitgliede des Kuratoriums Gelegenheit gibt, in seiner Begleitung nach vorheriger Vereinbarung der Zeit den Lehrstunden beizuwohnen. Hierbei wird vorausgesetzt, daß es sich um eine für die Schule notwendige Erkundigung handelt und daß der Besuchende sich jeder Einmischung in die Angelegenheiten der Schule, insbesondere jedes Eingreifens in den Unterricht und die Schulzucht enthält."

Aus vorstehendem erhellt, daß den Kuratorien auch nach der Auffassung des Staates gewisse Anrechte an den inneren Angelegenheiten der Schulen zugestanden werden. Diese Rechte befriedigten aber die Städte keineswegs. Sie machten dagegen geltend, daß sie große Opfer für die Schulen brächten, daß die Entwickelung des höheren Schulwesens in der Hauptsache auf dem Boden der Gemeinden vor sich gegangen sei. Sie betonten, daß das Interesse der Stadtgemeinde beeinträchtigt werde, wenn ihnen der Einblick in das innere Leben der Schulen beschränkt werde, daß die Städte infolge dieser Abschließung nicht imstande seien, ihre Maßnahmen mit dem pulsierenden Leben in Beziehung zu setzen.[1] Die Forderungen, welche die Städte für ihre Teilnahme an der Aufsicht vornehmlich über die höhere Schulen

1] Louis, Städtisches Schulrecht, S. 34.

geltend machten, faßten sie zusammen in einer umfangreichen Denkschrift: „Beiträge des preußischen Städtetages zur Handhabung der staatlichen Schulverwaltung gegenüber den Städten“ (Berlin, 1917, Selbstverlag). Bezüglich der inneren Verwaltung der Schulen machten sie in der Hauptsache folgende Forderungen geltend:

1. daß die städtischen Schulbehörden von allen wichtigen Vorgängen in den städtischen Schulen ständig auf dem Laufenden erhalten werden, daß ihnen insbesondere über Schulverweisungen Mitteilung gemacht wird und daß der gesamte Schriftwechsel der Anstalt mit dem Provinzialschulkollegium über die städtische Schulbehörde geleitet wird,

2. daß Mitgliedern der städtischen Schulbehörde das Recht beigelegt wird, dem Unterricht beizuwohnen und zu den Revisionen der Anstalt eingeladen zu werden,

3. daß die städtische Schulbehörde mit der lokalen Aufsicht betraut wird und ihr der Auftrag erteilt wird, über die Beobachtung der von den vorgeordneten Behörden für die Schulen erlassenen Bestimmungen zu wachen. Dazu treten eine Reihe von Forderungen betr. die Stellung der Stadtgemeinden gegenüber ihren Lehrpersonen.

Die in dieser Denkschrift niedergelegten Forderungen der Städte führten dazu, daß die überragende Machtstellung des Staates[1] gegenüber den stadtunterhaltenen höheren Schulen zugunsten der Städte etwas eingeschränkt wurde. Es wurden auf Grund der Beiträge des Städtetages Verhandlungen mit dem Ministerium gepflogen zum Zwecke einer Vereinheitlichung der Stellung der städtischen Schulbehörden zu den staatlichen Behörden. Zu diesem Zwecke wurden in den Städten Schulausschüsse gebildet, welchen die von den Magisträten oder den Kuratorien bisher ausgeübten Patronatsrechte übertragen wurden. Durch Erlaß vom 1. Oktober 1918 — U II 294 — wurde vom Minister für diese Schulausschüsse das Muster einer Verwaltungsordnung veröffentlicht und zur Einführung empfohlen, welche auf einer Vereinbarung mit den Städten beruhte. In dieser Verwaltungsordnung wurden den Städten bedeutende Rechte eingeräumt, die diesen früher nicht zustanden. In dem Begleiterlasse bemerkt der Minister folgendes: „Durch Einführung dieser auf dem Geiste gegenseitigen Vertrauens zwischen der staatlichen und städtischen

1] Kühn, Schulrecht, S. 110.

Schulbehörde beruhenden Verwaltungsordnung werden viele im Interesse der Schule und ihrer Lehrkräfte wie der Städte unerwünschte Streitigkeiten auf dem Gebiet des nichtstaatlichen höheren Schulwesens vermieden werden. Ich lege hierauf besonderen Wert und vertraue, daß die durch die Ordnung versuchte Uebertragung wesentlicher staatlicher Befugnisse auf dem Gebiete des inneren Schullebens von der zuständigen staatlichen Schulbehörde auf den Schulausschuß sich bewähren und, ohne daß Aenderungen erforderlich werden, einleben wird." Die Verwaltungsordnung wurde nach ihrem Erlaß der Gegenstand heftiger Diskussionen, die bis in die Gegenwart hineinreichen, ja heute wieder mit stärkerer Kraft aufleben angesichts des Vorliegens eines Entwurfes eines Unterhaltungsgesetzes für die nichtstaatlichen öffentlichen höheren Lehranstalten. Die Verwaltungsordnung sollte eine einheitliche Regelung schaffen, was besonders dadurch betont wird, daß der Minister durch Erlaß vom 16. 3. 1921 — U II Nr. 294 — vorübergehend die Einführung der Verwaltungsordnung zur Bedindingung eines Staatszuschusses gemacht hat. Infolgedessen sind die meisten Städte gezwungen worden, die Verwaltungsordnung anzunehmen. Auf diese Weise ist eine fast einheitliche Regelung zustande gekommen, die als Rechtsgrundlage für das Verhältnis zwischen Staat und Stadt auf dem Gebiete des höheren Schulwesens angesehen werden kann.[1] Jedoch trägt die Verwaltungsordnung keinen Gesetzescharakter, entbehrt daher ebenfalls der rechtbildenden Kraft. Sie hat nur als Auslegungsmittel einen gewissen Wert.[2]

Da also auch die Verwaltungsordnung keine abschließende gesetzliche Regelung geschaffen hat, gingen die Bestrebungen, auf dem Gebiete des höheren Schulwesens eine solche zu schaffen, immer weiter und die verschiedenen Ansprüche wurden mehr oder weniger energisch vertreten. Von vielen Seiten erheben sich Stimmen, die eine Verstaatlichung des gesamten höheren Schulwesens fordern. Sie sehen in ihr nur den naturgemäßen Abschluß der Entwickelung, die von dem ungeregelten und unzusammenhängenden Schulwesen des ausgehenden 18. Jahrhunderts zu dem straff organisierten und einheitlich zusammengefaßten Schulwesen der Gegenwart führt. Sie berufen sich dafür unter anderem auf das Beispiel von Bayern, wo das gesamte Schulwesen ausschließlich unter staatlicher Leitung steht und die Beteiligung der

1] Friebe, Zeitschr. f. Kommunal-Wirtschaft, Sp. 188.
2] Giese, Gutachten, S. 45.

Gemeinden sich darauf beschränkt, daß sie für die örtlichen höheren Schulen alljährlich einen bestimmten Betrag an die staatliche Schulverwaltung abführen. Sie berufen sich ferner auf die Entwickelung, die die Dinge in Preußen auf dem Gebiete der Rechtspflege genommen haben.[1] Es soll zu dieser Frage hier nicht Stellung genommen werden, da sie in Preußen im gegenwärtigen Augenblick aus finanziellen Gründen nicht diskutabel ist. Im übrigen dürfte auch die Verwirklichung des Planes nicht den Interessen der höheren Schulen förderlich sein.[2] Gegenüber diesen Plänen stellten wiederum die Städte weitgehende Forderungen auf, welche die höheren Schulen mehr und mehr in den Kreis ihrer Verwaltungstätigkeit ziehen wollen. Diese Forderungen wurden als „Forderungen für die Gestaltung der Rechtsverhältnisse der kommunalen höheren Schulen" dem Ministerium überreicht und in den Mitteilungen des Deutschen Städtetages vom 1. 8. 1925 veröffentlicht. Sie sollen „eine Abgrenzung der Zuständigkeitskreise von Staat und Gemeinde erreichen, die auf die Dauer zu befriedigen vermag und ein reibungsloses und fruchtbares Zusammenarbeiten gewährleistet."[3] Ihre Forderungen begründeten die Städte folgendermaßen:[4] „In den letzten Jahren sind des öfteren in Preußen zwischen der staatlichen Unterrichtsverwaltung und den Städten Meinungsverschiedenheiten hervorgetreten, die die Zuständigkeiten, Obliegenheiten und Befugnisse des Staates auf der einen Seite, der Städte als Gründer und Träger höherer Lehranstalten auf der anderen Seite betrafen. Die Städte haben dabei Klage darüber führen müssen, daß das Maß des ihnen von den Staatsbehörden zugestandenen oder belassenen Einflusses auf die Verwaltung der Schulangelegenheiten im Mißverhältnis stand zu den von den Städten zum Besten des höheren Schulwesens übernommenen großen Opfern." Im einzelnen stellten sie folgende hier interessierende Forderungen:[5] „II, 2. Die von den Gemeinden errichteten höheren Schulen sind Gemeindeanstalten. Sie werden, soweit nicht die staatliche Schulaufsichtsbehörde zuständig ist (Ziffer

1] Louis, Städtisches Schulrecht, S. 54 55.
2] Vgl. Louis, aaO., S. 55/56.
3] Mitteilungen, vom 1. 8. 1925 Nr. 8, Sp. 146.
4] Mitteilungen, vom 1. 8. 1925 Nr. 8, Sp. 156.
5] aaO., Sp. 147.

6—8) von der Gemeinde nach den für Selbstverwaltungsangelegenheiten geltenden Grundsätzen verwaltet.... Die Gemeinde kann zur Mitwirkung bei der Verwaltung einen oder mehrere Schulausschüsse bilden. Der Schulausschuß ist eine Deputation im Sinne der Gemeindeverfassungsgesetze. Seine Zusammensetzung wird durch die Gemeinde bestimmt." „III, 5. Die von den Gemeinden errichteten höheren Schulen unterstehen der staatlichen Schulaufsicht." Die Befugnisse der staatlichen Schulaufsicht werden nun in Ziffer 6—8 bestimmt. Die Rechte des Gemeindevorstandes hinsichtlich der Ausübung der staatlichen Schulaufsicht werden in Ziffer 9 abgegrenzt. „9. Der Vorsitzende des Gemeindevorstandes oder der von ihm bestellte Vertreter wirkt bei der Ausübung der staatlichen Schulaufsicht in folgender Weise mit: a) Er kann an allen Besichtigungen der Schulen durch die staatliche Schulaufsichtsbehörde teilnehmen und der sich anschließenden Besprechung zwischen dem Schulleiter und dem Mitglied der staatlichen Schulaufsichtsbehörde beiwohnen; b) er kann dem Unterricht als Zuhörer beiwohnen; c) er kann von dem Schulleiter Auskunft in allen Angelegenheiten der Schule verlangen; insbesondere über Disziplinarfälle der Lehrkräfte und Verfehlungen der Schüler; auch ohne besondere Aufforderung ist der Schulleiter verpflichtet von allen Vorfällen, die zum schriftlichen Bericht an die staatliche Schulaufsichtsbehörde führen, dem Vorsitzenden des Gemeindevorstandes alsbald vertrauliche Mitteilung zu machen und ihn über die wesentlichen Tatsachen auf dem laufenden zu halten; d) der Plan der Unterrichtsverteilung ist ihm rechtzeitig mitzuteilen; e) der schriftliche Verkehr zwischen der staatlichen Schulaufsichtsbehörde und den Schulleitern, einschließlich der Berichte und Entscheide über Besichtigungen (a) geht durch seine Hand. Er ist befugt, eigene Aeußerungen zu den Gegenständen des Durchgangsverkehrs abzugeben; f) er hat Sitz und Stimme bei den Reife- und Schlußprüfungen der Schulen. Die Reife- und Schlußzeugnisse sind von dem Vertreter der Gemeinde als solchem mit zu unterzeichnen."

Um die Streitigkeiten und die Rechtsunsicherheit wenigstens auf einzelnen Gebieten des höheren Schulwesens, soweit es die Zuständigkeit von Staat und Stadt berührt, zu beseitigen, ist das Ministerium bemüht, ein „Gesetz über die Unterhaltung der nichtstaatlichen öffentlichen höheren Lehranstalten" herbeizuführen. Im August 1926 wurde der Referentenentwurf des Ministeriums zu diesem Gesetz veröffent-

licht. Zu diesem Entwurf sagt Ministerialrat Landé selbst:[1] „Wenn nach einigen vergeblichen Versuchen gesetzgeberischer Regelung im Laufe des 19. Jahrhunderts, nach vielfachen Rufen nach einem höheren Schulgesetz in den letzten Jahren, wenn nach so vielen und verschiedenen Wünschen, Forderungen, Plänen und graphischen Darstellungen, formulierten und unformulierten Vorschlägen nun ein Gesetzentwurf, wenn auch zunächst nur in der Form eines unverbindlichen Referentenentwurfes erscheint, so ist schon das allein, ohne den Inhalt, Anlaß zur Aufmerksamkeit aller derer, die sich mit dem höheren Schulwesen beschäftigen. Vielleicht enttäuscht dann um so mehr der Inhalt des Gesetzentwurfs. Man kann in der Begründung auf mehreren Seiten nachlesen, was alles nicht in dem Gesetzentwurf geregelt ist. Es ist kein Gesetz über das höhere Schulwesen, kein Gesetz über die Unterhaltung der höheren Schulen in ihrer Gesamtheit, nicht einmal, wie der Titel eigentlich verheißt, ein Gesetz über die Unterhaltung der nichtstaatlichen öffentlichen höheren Schulen, — er bringt „nur die Regelung einiger Fragen aus dem Gebiet der Unterhaltung dieser Gruppe höherer Schulen." Weswegen eine gesetzliche Regelung des höheren Schulwesens insgesamt gegenwärtig noch nicht möglich ist, sagt die Begründung des Entwurfes:[2] Die inneren und äußeren Gründe, die selbst nach Art. 26 der alten preußischen Verfassungsurkunde den Versuch gesetzlicher Regelung auch des höheren Schulwesens, wie ihn die Entwurfe Süvern 1817, Ladenberg 1848/50, Bethmann-Hollweg 1858/62, Falk 1877 unternehmen, immer wieder zum Scheitern brachten, bestehen in der Hauptsache fort: Vielgestaltigkeit des Ursprungs der verschiedenen höheren Schulen, die zu ganz verschiedenen Zeiten in den mannigfachsten Rechtsformen und Bindungen entstanden sind, Unabgeschlossenheit einer Entwickelung, deren Fesselung durch gesetzliche Normen in mancher Hinsicht bedenklich ist, nicht ausgetragener Widerstreit der Meinungen über grundlegende Vorfragen. Alles das läßt eine gesetzliche Regelung des höheren Schulwesens nicht zu, nachdem in — jetzt kaum begonnener — gründlicher historischer und systematischer Vorarbeit die Grundlagen hinreichend geklärt sein werden. Hindernd tritt jetzt hinzu die in der Reichsverfassung begründete beschränkte Gesetzkompetenz des

1] Dtsch. Philologenbl., Nr. 25, vom 1. 9. 1926, S. 519.
2] Referentenentwurf, S. 13.

Reiches; solange das Reich auf gesetzliche Regelung des höheren Schulwesens nicht verzichtet und solange einschlägige Anträge dem Reichstag zur Beschlußfassung vorliegen, ist es zwar formal nützlich, wäre aber nur bei nachgewiesenem dringenden Bedürfnis sachlich zu rechtfertigen, eine preußische Kodifikation zu unternehmen. Den Ausschlag gibt aber die Tatsache, daß das höhere Schulwesen jetzt, wo es Glied eines organisch ausgestalteten Schulwesens sein soll (Art. 146, Abs. 1 R. V.) weniger denn je in gesetzlicher Regelung herauslösbar ist aus dem Gesamtbau des Schulwesens; wenn schon keiner der früheren Entwürfe das höhere Schulwesen allein zum Gegenstand hatte, so ist heute, bei den engen Beziehungen zwischen Grundschule und höherer Schule, höherer Schule und Lehrerbildung, Volksschule und Aufbauschule usw. und bei der veränderten soziologischen Funktion der höheren Schule an solche Sonderregelung nicht zu denken." Aber auch die Unterhaltsfrage der höheren Schulen wird in diesem Gesetzentwurf nicht vollständig geklärt. Dazu bemerkt die Begründung[1] folgendes: „Die Abgrenzung der Befugnisse an den nichtstaatlichen öffentlichen höheren Schulen zwischen Staat und Gemeinde ist in zwiefacher Hinsicht Gegenstand des Streites: einmal wird die Geltung einiger bestehender Rechtssätze von den Kommunen nicht allgemein anerkannt, ferner wird in einer Reihe von Punkten eine Abänderung des geltenden Rechtes in der Richtung einer Verstärkung des Einflusses der Gemeinden auf die von ihnen unterhaltenen höheren Schulen gewünscht. Beide Fragen können wiederum allgemein nicht Gegenstand dieses Gesetzentwurfes sein, der aus den oben angedeuteten Gründen auf organische Umgestaltung des höheren Schulwesens ebenso verzichten muß, wie auf eine grundlegende Neuordnung der Unterhaltsfrage. Zu dem ist es nicht geraten, den erst 1918 zustande gekommenen Versuch einer Abgrenzung der Rechte, wie das Muster einer Verwaltungsordnung ihn enthält, in seinen Auswirkungen durch gesetzliche Bindung zu hindern."

Die Städte sehen in dem Gesetzentwurf, der außer der Einführung des von den Städten seit langem geforderten Gastschulbeitrages wesentliche die Lehrpersonen betreffende Bestimmungen bringt, eine erhebliche Verringerung ihres Einflusses. Er wird daher von den Städten als völlig indiskutabel abgelehnt. Eine Entschließung des

1] Referentenentwurf, S. 16.

Rheinisch-westfälischen Schulvereins besagt z. B. folgendes darüber:[1] „Der Entwurf stellt einen unerträglichen Eingriff in das bisher bestehende Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden auf dem Gebiete des höheren Schulwesens dar. Die aus mancherlei Gründen wohl zweckmäßige Regelung des Gastschulbeitrages bietet keinerlei Veranlassung dafür, eine Neuregelung des Schulrechts zum Nachteil der Gemeinden vorzunehmen. Die Neuordnung wird zweckmäßig auf den Gegenstand des Gastschulbeitrags beschränkt, der durch ein kurzes Notgesetz nach Anhörung der beteiligten Kreise und namentlich im Interesse der kleinen Gemeinden geregelt werden kann. Im übrigen ist der Entwurf, weil er die Rechte der Gemeinden in dem höheren Schulwesen restlos beseitigt, für die Gemeinden vollkommen undiskutabel."

So stößt also auch dieser Entwurf wieder auf große Schwierigkeiten, und es ist nicht abzusehen, ob und wann er Gesetz werden wird. Maßgebend für die Rechtsverhältnisse im höheren Schulwesen bleibt also vorläufig noch der bestehende Zustand.

2. Heutiger Rechtszustand.
Der Schulausschuß.

a. Der rechtliche Charakter des Schulausschusses.

Dieser Rechtszustand gründet sich für die neuere Zeit auf kein Gesetz. Fast allgemeine Geltung hat aber die Verwaltungsordnung von 1918 gefunden, welche zwar nur ein Verwaltungsakt ist, aber auf einer zwischen Staat und Städten getroffenen Vereinbarung beruht. Man darf also nicht anstehen, diese Verwaltungsordnung als geltendes Recht zu bezeichnen und danach das Maß der Teilnahme der Städte an der staatlichen Schulaufsicht über höhere Schulen zu bestimmen. Soweit danach eine Beteiligung der Städte an der staatlichen Schulaufsicht vorgesehen ist, ist sie dem durch die Verwaltungsordnung gebildeten „Schulausschuß" zugewiesen worden. Die rechtliche Stellung dieses Schulausschusses ist in mehrfacher Beziehung interessant und dem Widerstreit der Meinungen ausgesetzt. In § 4 Abs. 2 der Verwaltungsordnung wird folgende Definition getroffen: „Der Schulausschuß ist als städtische Verwaltungsdeputation zur Verwaltung der laufenden städtischen Angelegenheiten der höheren Schulen berufen. In Angelegenheit der staatlichen Zuständigkeit handelt

1] Kölner Zeitung vom 1. 11. 1826; Deutsch. Phil. Blatt. Nr. 45 vom 10. 11. 19-5, S. 705.

er kraft Auftrags der staatlichen Schulbehörde." Im Zusammenhang damit wird im Begleiterlaß des Ministers noch folgendes ausgeführt: „Bei Fassung der im Einvernehmen mit dem Preußischen Städtetag geschaffenen und zur gleichmäßigen Einführung bestimmten Verwaltungsordnung bestand allseitiges Einverständnis darüber, 1) daß Aufsicht und Leitung in Angelegenheiten des Unterrichts und der Schulzucht gesetzlich Sache des Staates ist und bleibt, 2) daß Direktoren und Oberlehrer städtischer höherer Schulen nach geltendem Recht gemäß dem Kommunalbeamtengesetz nicht Gemeindebeamte sind, daß also insbesondere der Vertreter der Gemeindebehörde gegenüber den Lehrkräften der städtischen höheren Schulen nicht Vorgesetzteneigenschaften besitzt, und daß 3) die rechtliche Doppelnatur der Schulausschüsse es ermöglicht, ihnen die Verwaltung abgegrenzter staatlicher Schulangelegenheiten zu übertragen. Soweit der Schulausschuß die Schulangelegenheiten der Gemeinde bearbeitet, ist er kraft Auftrags des zunächst zuständigen Magistrats tätig; soweit er in staatlichen Schulangelegenheiten tätig ist, arbeitet er kraft Auftrags der zunächst zuständigen staatlichen Unterrichtsverwaltung." Hieraus ergibt sich nun für den rechtlichen Charakter des Schulausschusses folgendes: Der Schulausschuß ist (nach § 4) städtische Verwaltungsdeputation. Gemäß § 59 der St. O. ist er also der Stadtverwaltung untergeordnet und hat deren Weisungen Folge zu leisten. Der Schulausschuß ist also lediglich begutachtendes Organ; er hat nicht das Recht der Vertretung der Anstalt, der Prozeßführung usw. vor allem nicht das Recht der Wahl der Lehrkräfte.[1] Insofern hat der Schulausschuß einen von den alten Kuratorien grundverschiedenen Charakter. Da er aber nach § 4 in Angelegenheiten der staatlichen Zuständigkeit kraft Auftrages der staatlichen Schulbehörde handelt, ist ihm auch die Eigenschaft der alten Kuratorien als staatliches Organ noch verblieben. Hieraus und aus den oben angeführten Bestimmungen des Begleiterlasses ergibt sich, daß zu der Zuständigkeit des Schulausschusses grundsätzlich nur die äußeren Angelegenheiten gehören, welche wohl unter den „laufenden städtischen Angelegenheiten" zu verstehen sind. Die inneren Angelegenheiten gehören grundsätzlich zur Zuständigkeit der staatlichen Schulbehörde. Soweit solche Angelegenheiten durch die Verwaltungsordnung dem Schulausschuß übertragen

1] Friebe, Zeitschrift für Kommunal-Wirtschaft, Sp. 189.

sind, handelt er „kraft Auftrags der staatlichen Schulbehörde“. Es tritt also beim Schulausschuß zu seiner Eigenschaft als rein städtische Verwaltungsdeputation der Charakter als staatliches Organ hinzu. Das kommt auch in seiner Zusammensetzung zum Ausdruck, die von der anderer städtischer Verwaltungsdeputationen erheblich abweicht. Zur Zuständigkeit des Schulausschusses gehören also Selbstverwaltungsangelegenheiten wie auch Auftragsangelegenheiten. Dadurch entsteht die rechtliche Doppelnatur der Schulausschüsse, von der der Begleiterlaß spricht. Ihr Charakter entspricht also durchaus dem Doppelcharakter der Schuldeputationen für die Volksschulen, wie er in § 43 V. U. G. bestimmt ist. Eine Gegenüberstellung der betr. Bestimmungen mag das näher erweisen: § 43 V. U. G.: „Im übrigen wird für die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Volksschule eine Stadtschuldeputation gebildet, welche Organ des Gemeindevorstandes und als solches verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten.“ Begleiterlaß: „Soweit der Schulausschuß die Schulangelegenheiten der Gemeinde bearbeitet, ist er kraft Auftrags des zunächst zuständigen Magistrats tätig.“ V. U. G. § 43: „Die Schuldeputation übt zugleich die nach dem Gesetz vom 11. 3. 1877 den Gemeinden und deren Organen vorbehaltene Teilnahme an der Schulaufsicht aus. Sie handelt dabei als Organ der Schulaufsichtsbehörde und ist verpflichtet, insofern ihren Anordnungen Folge zu leisten.“ Begleiterlaß: „Soweit der Schulausschuß in staatlichen Schulangelegenheiten tätig ist, arbeitet er kraft Auftrags der zunächst zuständigen staatlichen Unterrichtsverwaltung.“ Die Verteilung der städtischen und staatlichen Aufgaben ist also bei der Schuldeputation wie bei dem Schulausschuß dieselbe. Diese sich aus dem Vergleich der Bestimmungen klar ergebende Ansicht ist von Friebe bestritten worden.[1] Friebe führt aus, daß durch die Verwaltungsordnung dem Schulausschuß keinerlei staatliche Befugnisse übertragen werden. Der Schuldeputation seien diese Befugnisse durch Gesetz *allgemein* übertragen worden. Dem Schulausschuß könnten sie nur in „Einzelfällen“ kraft „Delegation“ übertragen werden. „Kraft Auftrags“ heiße in der Verwaltungsordnung „kraft Einzelauftrages“. Wenn es in §§ 9—13 der Verwaltungsordnung so scheine, als ob tatsächlich dem Schulausschuß in inneren Angelegenheiten ein Mitwirkungsrecht zugestanden worden sei,

1] Friebe, Zeitschrift für Kommunal-Wirtschaft, Sp. 190.

so handele es sich in diesen Fällen nur um die äußeren Seiten der betr. Angelegenheiten. Diese nähme also der Schulausschuß nicht in seiner Eigenschaft als staatliches Organ wahr, sondern als städtische Verwaltungsdeputation gegenüber der staatlichen Schulbehörde." Diese Rechte hätten früher dem Staat zugestanden und sie seien durch die Verwaltungsordnung auf den Schulausschuß übergegangen. Von der zweiten Natur der Schulausschüsse als staatliche Schulverwaltungsbehörde bleibe daher nur sehr wenig übrig. Sie würden in der Regel lediglich als städtische Verwaltungsdeputation, also nur in äußeren Angelegenheiten tätig. Darin beruhe ihr wesentlicher Unterschied zu den Schuldeputationen. Dieser Auffassung ist mehrfach Louis[1] entgegengetreten. Spricht schon der Wortlaut der oben wiedergegebenen Bestimmungen des V. U. G. und der Verwaltungsordnung und des Begleiterlasses dagegen, wie Friebe selbst betr. der Bedeutung des Wortes „kraft Auftrags"[2] zugegeben hat, so kommt noch hinzu, daß der Begleiterlaß von der versuchten Uebertragung wesentlicher staatlicher Befugnisse auf dem Gebiete des nichtstaatlichen höheren Schulwesens redet, darunter aber offensichtlich nicht die Uebertragung in Einzelfällen meint. Die Kontroverse zwischen Louis und Friebe geht schließlich, wie die beiden Anmerkungen auf S. 492/95 des Deutschen Philologen-Blattes vom 18. 8. 1926 deutlich zeigen, auf die verschiedene Auffassung von der Grenze zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten zurück. Friebe hält sie für flüssig und sieht darin die Ursache der Streitigkeiten zwischen Staat und Städten. Louis hält sie für verhältnismäßig abgegrenzt, da es sich sonst bei dem ständigen Streit zwischen Staat und Städten um keinen scharf bestimmten Streitgegenstand gehandelt haben würde. Ueber dieses Verhältnis der inneren zu den äußeren Angelegenheiten wurde im Rahmen dieser Untersuchung bereits oben gesprochen. Hier sei nur noch folgendes bemerkt: Friebe nimmt an, daß die in den §§ 9—13 der Verwaltungsordnung dem Schulausschuß zugestandenen Rechte, von diesem in seiner Eigenschaft als städtische Verwaltungsdeputation gegenüber der staatlichen Schulbehörde ausgeübt wurden. Es handele sich nur um die äußeren Seiten dieser Angelegenheiten. Nun sind aber diese Angelegenheiten durchaus den in § 43 V. U. G. den Schuldeputa-

1] Dtsch. Phil. Bl. vom 3. 2. 1926, Nr. 5, S. 69. Dtsch. Phil. Bl. vom 18. 8. 1926, Nr. 33, S. 493.

2] Dtsch. Phil. Bl. vom 18. 8. 1826, Nr. 33, S. 492, Anm 2.

tionen als Recht der Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht gewährleisteten Befugnissen entsprechend. Hier wie dort handelt es sich um eine Teilnahme, nicht um ein Alleinbestimmungsrecht. Friebe gibt zu, daß die Schuldeputationen diese Rechte als ihnen allgemein übertragen ausüben. Natürlich kann eine städtische Schuldeputation solche Befugnisse nur gegenüber der staatlichen Behörde ausüben, wenn anders sie überhaupt ihren Zweck verfehlen würde. Sie bildet ja eben in diesen „inneren Angelegenheiten" das kommunale Gegengewicht, und dadurch, daß sie in bestimmten Fällen gehört werden muß, macht sie ihren Einfluß auf diese Angelegenheiten geltend. Dieser selbe Einfluß kann aber nicht hier wie dort verschieden beurteilt werden. Dieselben Befugnisse können nicht hier als innere Angelegenheit, dort als die äußeren Angelegenheiten betreffend angesehen werden. Erst die Verwaltungsordnung hat den Städten den Einfluß, den sie durch die Schuldeputationen auf die Volksschulen seit 1906 gesetzlich hatten, auch teilweise für die höheren Schulen gebracht. Die bis dahin überragende Machtstellung des Staates auf dem Gebiete des höheren Schulwesens ist dadurch zugunsten der Städte geschwächt worden. So ist es auch zu verstehen, daß die Verwaltungsordnung wie Friebe selbst sagt, die Befugnisse des Schulausschusses gegenüber dem früheren Rechtszustande erweitert hat. Nicht der Begriff der äußeren Angelegenheiten ist erweitert worden, wie es Friebe auffaßt, sondern das Mitwirkungsrecht des Schulausschusses in inneren Angelegenheiten, eben „gegenüber" der staatlichen Schulbehörde. Man stelle nun diesen Erwägungen noch jene zur Seite, wie sie Louis in seiner Schrift „Städtisches Schulrecht und inneres Leben der höheren Schule"[1] und in dem letztgenannten Aufsatz[2] entwickelt. Danach gehören alle höheren Schulen, mögen sie von Gemeinden oder vom Staat unterhalten werden, zu dem einen einheitlichen höheren Schulwesen Preußens zusammen und unterstehen in allem, was ihr inneres Leben angeht, der staatlichen Schulbehörde. Die einzelne nichtstaatliche höhere Schule ist als Glied in das gesamte Schulwesen eingefügt. Erst dadurch erlangt sie die Befugnis, Zeugnisse auszustellen, die von den anderen höheren Schulen und von Hochschulen anerkannt werden, und gewinnt damit die Lebensbedingungen, unter denen sie allein gedeihlich wirken kann. So liegen die Verhältnisse bei einer stadt-

1] Louis, Städtisches Schulrecht, S. 29ff.
2] Dtsch. Phil. Bl. vom 18. 8. 1926, S. 494.

unterhaltenen höheren Schule anders, als bei einer sonstigen städtischen Anlage. Wenn ein Vertreter der Stadtgemeinde von dem inneren Betrieb der städtischen höheren Schule Einsicht nimmt oder eine Entscheidung fällt, die ihr inneres Leben angeht, bewegt er sich auf einem der Selbstverwaltung mindestens nicht ausschließlich zugehörigen Boden. Er betritt immer zugleich den Rechtsboden und das Lebensgebiet des gesamten höheren Schulwesens Preußens und damit das Gebiet staatlicher Zuständigkeit. So ergibt sich, daß es sich bei den Befugnissen der §§ 9—13 der Verwaltungsordnung tatsächlich um eine „Uebertragung staatlicher Befugnisse auf dem Gebiete des inneren Schullebens handelt, er also in diesen Fällen kraft Auftrags, nicht kraft Einzelauftrags, sondern allgemein übertragenen Auftrags, handelt. Daß er dabei die Interessen der städtischen Schulverwaltung gegenüber der staatlichen wahrnimmt, liegt in seiner Doppelnatur und im Zweck der ganzen Einrichtung. Daß den Gemeinden diese Rechte übertragen wurden, war ihr gutes Recht, da sie die höheren Schulen kraft freiwilliger Leistung unterhalten und in ihrer Eigenschaft als Unterhaltsträger auch einen gewissen Einblick in diese Schulen verlangen können.

In ihrer Denkschrift hatten die Städte 1917 eine Reihe Forderungen aufgestellt in betreff der Erweiterung ihrer Rechte in Bezug auf das innere Leben der höheren Schulen. Diese Forderungen sind zum größten Teil durch die Verwaltungsordnung erfüllt worden. Allerdings ist das Ministerium nicht so weit gegangen, ihnen auch die Forderung zu erfüllen, daß die städtische Schulbehörde mit der lokalen Aufsicht betraut und ihr der Auftrag erteilt werde, über die Beobachtung der von der vorgeordneten Behörde für die Schulen erlassenen Bestimmungen zu wachen. Dagegen sind den Städten ihre Forderungen auf den „Durchgangsverkehr" und das Recht auf Besuch der Anstalten und Teilnahme an den Revisionen erfüllt worden, sowie ihre Rechte bezüglich der Lehrpersonen erweitert worden. Im einzelnen bestimmt die Verwaltungsordnung folgende Rechte, welche als Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht angesehen werden können und die Mitwirkung des Schulausschusses sichern: Erteilung von Urlaub (§ 7), Uebernahme von Nebenämtern und Nebenbeschäftigungen (§ 6 Abs. 2), Verlegung des Wohnsitzes (§ 6 Abs. 3), Vergebung von Schulräumen (§ 17), Besuch des Unterrichts (§ 9), Teilnahme an Besichtigungen (§ 10), Durchgangsverkehr (§ 11), Teil-

nahme an Prüfungen (§ 12), Gutachtliche Aeußerungen (§ 13). Es ergibt sich daraus, daß die Rechte, die dem Schulausschuß zustehen, auf weite Gebiete des inneren Lebens übergreifen. Man findet unter ihnen eine Reihe, die auch den Stadtschuldeputationen als Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht in den großen Städten durch die III. Ausführungsanweisung übertragen worden sind. Dahin gehören die Erteilung von Urlaub, Uebernahme von Nebenbeschäftigungen und Nebenämtern, Vergebung von Schulräumen, Besuch des Unterrichts, Teilnahme an Revisionen, gutachtliche Aeußerungen. Die Stadtschuldeputation ist in diesen Rechten in mancher Beziehung selbständiger gestellt als der Schulausschuß. Sie fallen aber nach der III. Ausführungsanweisung zum V. U. G. unter diejenige Tätigkeit der Schuldeputation, die sie als staatliches Organ ausübt. Weswegen der Schulausschuß bei der Ausübung der gleichartigen, wenn auch nicht ganz so umfangreichen Rechte, nun nicht in dieser Eigenschaft tätig sein soll, erscheint nicht recht klar. Im Prinzip liegt doch die Tätigkeit beider Verwaltungsdeputationen gleichgelagert. Es handelt sich um die Teilnahme an der inneren Verwaltung und diese wird ausgeübt von den Verwaltungsdeputationen in ihrer Eigenschaft als staatlichen Organen unter dem Anweisungsrecht des Staates, sind also Auftragsangelegenheiten in beiden Fällen.

b. Die Rechte des Schulausschusses im einzelnen.

Bei den Befugnissen des Schulausschusses äußert sich dieser Auftrag in der Regel dergestalt, daß wesentliche Befugnisse, die früher die Schulaufsichtsbehörde für sich allein in Anspruch nahm, nun von der Zustimmung der Stadtverwaltung bezw. des ihm unterstellten Schulausschusses abhängig gemacht werden. So nahm die Unterrichtsverwaltung früher das Recht für sich in Anspruch, Urlaub an Lehrkräfte selbständig, — wenn auch nach Anhörung des Kuratoriums — zu erteilen.[1] Jetzt ist bei Urlaub von mehr als 4 Wochen die Zustimmung des Schulausschusses erforderlich. Bei Urlaub von mehr als 6 Monaten muß sogar das Einverständnis des Stadtvorstandes eingeholt werden (§ 7 der Verw. Ordn.) Nur bei Krankheitsurlaub ist dessen Einverständnis nicht erforderlich. Entsprechendes gilt für die Uebernahme von Nebenämtern und Nebenbeschäftigungen, sowie bei Anträgen von Lehrkräften auf Verlegung ihrer Wohnungen außer-

1] M. E. vom 17. 4. 1883. U II 71. Ztrbl, S. 420; OVG. vom 17 4. 1917; Bd. 72, S. 228; Beiträge, S. 20

halb des Stadtgebietes.[1] (§ 6 Abs. 2 der Verw.-Ord.) Diese Rechte haben sowohl eine äußere wie eine innere Seite. Durch die Beurlaubungen gehen dem städtischen Schuldienst Dienstjahre verloren, in denen die Beurlaubten noch in voller Schaffenskraft stehen; nicht immer werden die Beurlaubten durch die zuweilen auf ganz anderen Gebieten liegende Urlaubsarbeit für den städtischen Schuldienst tüchtiger wiederkehren.[2] Meist gehen die Beurlaubten, wenn der Urlaubszweck erreicht worden ist, bald in andere Stellungen über und scheiden aus dem städtischen Dienste aus, sodaß die Opfer für die Städte vergeblich blieben. Andererseits kann die Beurlaubung eines Lehrers zu Studienzwecken und dergl. Gelegenheit zu eigener Weiterbildung geben und so sehr günstig auf seinen Unterricht und damit auf das innere Leben der Schule, auf der sie steht, zurückwirken, sie ist also zugleich wesentlich eine innere Schulangelegenheit.[3] Die Erteilung des Unterrichts des Beurlaubten durch einen Vertreter wird nötig und dadurch greift die Beurlaubung direkt in das innere Leben der Schule ein. Daher ist die Befugnis, an der Urlaubsfrage irgend mitwirken zu können, eine Befugnis, die auch das innere Leben der Schule angeht. Ganz ebenso liegt auch die Sache bei der Genehmigung von Nebenbeschäftigung und auswärts wohnen. Wenn auch dabei direkt das innere Leben der Schule nicht berührt wird, so liegt doch den Mitgliedern des Schulausschusses die Sorge darum ob, daß davon keine ungünstigen Folgen ausgehen und das Erziehungsrecht beeinträchtigen[4] und damit eine Aufgabe, die nicht nur äußere Schulangelegenheiten angeht, sondern auch innere.

Besonders lebhaft wurde früher der Kampf zwischen staatlicher Schulbehörde und Stadtverwaltung geführt über die Frage, wem die Entscheidung über die Benutzung der Schulräume zu anderen als zu Schulzwecken zustehe. Die staatliche Schulbehörde beanspruchte die Entscheidung für sich, da es sich um eine innere Angelegenheit handele. Man meinte, eine ungeeignete Verwendung der Schulräume werde der erzieherischen Aufgabe abträglich sein, bei der Vergebung von Schulräumen müsse dieser Gesichtspunkt in erster Linie stehen, die Vergebung sei daher als eine innere Angelegenheit anzusehen. Nach der

---

1] M. E. v. 5. 8. 1887. U II 690; Beier, S. 1074,75; Beiträge, S. 24
2] Beiträge, S. 21.
3] Louis, Dtsch. Phil. Bl., 1926, S. 395.
4] Louis, aaO., S. 495.

Dienstanweisung[1] stand dem Anstaltsleiter die Entscheidung über die Vergebung von Schulräumen zu, er hatte aber die Zustimmung der Patronatsbehörde einzuholen. Jetzt hat umgekehrt die Stadtverwaltung die Entscheidung zu treffen und zuvor den Anstaltsleiter zu hören (§ 17 V. O.) Man ist heute wohl der Ansicht, die Verwendung von Schulräumen könne heute nicht an engere Grenzen gebunden sein, als die Verwendung von Räumen in anderen öffentlichen Gebäuden.[2] Diese Angelegenheit wird heute wohl wesentlich als äußere Angelegenheit angesehen. Als solche steht sie auch der Stadtverwaltung zu, und diese kann gegebenenfalls die Entscheidung an sich ziehen. Eine innere Angelegenheit kann aber nicht der Stadtverwaltung, sondern nur dem Schulausschuß übertragen werden.

Nach § 9 der Verwaltungsordnung ist der Vorsitzende des Schulausschusses oder ein von ihm bestelltes, dem Schulausschuß angehöriges schultechnisches Mitglied der Stadtverwaltung berechtigt, nach vorheriger Vereinbarung der Zeit mit dem Schulleiter den Lehrstunden als Zuhörer beizuwohnen. Ein ähnliches Recht war dem Kuratorium bereits in der Dienstanweisung von 1910 — B I 12 — eingeräumt. Ein wesentlicher Unterschied gegenüber der früheren Fassung besteht jedoch darin, daß die Worte „in seiner Begleitung" weggelassen worden sind. Die Worte „mit dem Schulleiter" beziehen sich nur auf „vorherige Vereinbarung der Zeit". Der Wortlaut ist offenbar absichtlich geändert, um die Rechte der Stadtverwaltung zu erweitern.[3] Der Vorsitzende des Schulausschusses kann also auch unter Umständen ohne Begleitung des Anstaltsleiters den Unterricht besuchen. Nach dem M. Erl. vom 15. 5. 1922 — U II Nr. 25 923 — wird allerdings die Begleitung des Anstaltsleiters als selbstverständliche Pflicht bezeichnet. Auch der Satz der Dienstanweisung: „Hierbei wird vorausgesetzt, daß es sich um eine für die Schule notwendige Erkundigung handelt, und daß der Besuchende sich jeder Einmischung in die Angelegenheiten der Schule, insbesondere jeden Eingreifens in den Unterricht und die Schulzucht enthält", fehlt in der Verwaltungsordnung. Es braucht aber daraus nicht der Schluß gezogen zu werden, daß diese Einschränkung aufgehoben ist. Sie ist wohl als selbstverständlich weggelassen worden. Aehnliche Bestimmungen betr. des

1] D. A. 1910, B, I, 7.
2] Louis, aaO., S. 493.
3] Friebe, Zeitschrift für Kommunal-Wirtschaft, Sp. 196.

Unterrichtsbesuches waren auch schon vor Einführung der Verwaltungsordnung in eine Reihe von Kuratorialsatzungen aufgenommen.[1] Dieses Besuchsrecht des Vorsitzenden des Schulausschusses dient wohl in erster Linie zur Einblicknahme und zur Orientierung in äußeren Angelegenheiten. Es ist daher insofern für die inneren Angelegenheiten von Bedeutung, als in der Ausübung des Besuchsrechtes ein Betreten des der Selbstverwaltung fremden Rechtsbodens des höheren Schulwesens[2] enthalten ist. Als ein inneres Recht bezeichnen es auch die in den Beiträgen S. 58 angeführten Auszüge aus Kuratorialsatzungen z. B. „dem Kuratorium steht das Recht zu... dem Unterricht beizuwohnen... Einsicht zu nehmen, sowie auch über innere Angelegenheiten der Schule sich jederzeit vom Direktor Bericht erstatten zu lassen." Eine Erweiterung der in § 9 ausgesprochenen Befugnis der Teilnahme am Unterricht stellt das im § 10 dem Vorsitzenden des Schulausschusses zugebilligte Recht dar: „Von bevorstehenden größeren Besichtigungen der Schulen (Revisionen) durch Mitglieder der staatlichen Schulbehörde ist der Vorsitzende des Schulausschusses rechtzeitig zu benachrichtigen, damit er an der Schulbesichtigung zuhörend teilnehmen und der sich anschließenden Besprechung zwischen dem Direktor und dem Mitglied der staatlichen Schulbehörde beiwohnen kann. Der Vorsitzende des Schulausschusses ist befugt, sich hierbei durch den städtischen Dezernenten für Schulangelegenheiten vertreten zu lassen. Etwaige Berichte und Bescheide über die Besichtigung unterliegen den Bestimmungen des Durchgangsverkehrs (§ 11). Zu welcher Art von Befugnissen diese Teilnahme an Besichtigungen gehört, zeigt wieder deutlich die in den Beiträgen[3] angeführte Stelle einer Kuratorialsatzung: „Rücksichtlich der inneren Angelegenheiten hat das Kuratorium... durch Beiwohnen der öffentlichen und Kassenprüfungen, sowie der von einem Kommissarius des Provinzialschulkollegiums abgehaltenen Schulrevisionen sich in steter Kenntnis von dem inneren Zustande des Gymnasiums zu erhalten." Ganz anders als das im § 9 der Verwaltungsordnung gegebene Besuchsrecht ist dieses Recht der Teilnahme an Revisionen ein Recht, welches lediglich als ein inneres Recht angesehen werden kann. Für

1] Beiträge, S. 58.
2] Louis, aaO., S. 494.
3] Beiträge, S. 59.

jeden Schulmann ist es klar, welche große Bedeutung diesem der städtischen Schulverwaltung übertragenen Rechte zukommt. Dem „äußeren Einblicksrecht" wurde durch die Einräumung des Besuchsrechtes vollkommen genüge getan. In dem Recht der Teilnahme an den Revisionen handelt es sich aber um ein echtes inneres Recht, welches nur dadurch etwas eingeschränkt ist, daß der Staat für die Ausübung dieses Rechtes gewisse Anweisungen erteilt. Das ist aber das Kennzeichen einer Auftragsgelegenheit.

Wichtige innere Rechte überträgt auch der § 11 der Verwaltungsordnung dem Schulausschuß. „Der schriftliche Verkehr zwischen der staatlichen Schulbehörde und den Schulleitern geht durch die Hand des Vorsitzenden des Schulausschusses. Von Urschriften und von Schriftstücken, die aus Eilgründen unmittelbar übersandt werden, ist dem Vorsitzenden des Schulausschusses gleichzeitig eine Abschrift zuzusenden. Von dem Durchgangsverkehr sind folgende Schriftstücke ausgenommen:

a) Die Berichte über die Studienreferendare und Schulamtsbewerberinnen;

b) Prüfungssachen;

c) Angelegenheiten, welche Disziplinarfälle und Verfehlungen der Schüler betreffen. Jedoch ist der Schulleiter verpflichtet, dem Vorsitzenden des Schulausschusses von allen Fällen, die zum schriftlichen Bericht an die staatliche Schulbehörde führen, alsbald schriftlich oder mündlich vertrauliche Mitteilung zu machen und ihn über die wesentlichen Tatsachen auf dem laufenden zu halten. Der Vorsitzende des Schulausschusses ist befugt, eigene Aeußerungen zu den Gegenständen des Durchgangsverkehrs abzugeben und die Angelegenheiten zur Beratung in der Sitzung des Schulausschusses zu stellen. Die Schriftstücke selbst sind als Sofortsachen weiterzugeben, so daß eine Verzögerung nicht eintritt." Das durch den § 11, den Städten gewährte Recht des „Durchgangsverkehrs" stand den Patronatsbehörden bisher nicht zu. Die Städte haben mit diesem eine ihrer Hauptforderungen von 1917 verwirklicht. Nur in einzelnen Fällen hat die Dienstanweisung von 1910 B I 3, 6 die Vermittlung der Patronatsbehörde schon früher vorgeschrieben, so die Anzeige bei Dienstsuspension und die geschäftliche Behandlung der Gesuche. Die erweiterten Rechte des § 11 sind der Stadtverwaltung zugebilligt worden mit Rücksicht darauf, daß jede innere Schulangelegenheit in der

Regel auch eine äußere Seite hat, zu der sie Stellung nehmen muß.[1] Aus diesem Grunde sind auch die Angelegenheiten rein innerer Natur (a—c) von dem Durchgangsverkehr ausgeschlossen. Es ist aber offenbar, daß durch die Möglichkeit, Aeußerungen zu den Gegenständen des Durchgangsverkehrs abzugeben wie überhaupt durch seinen ganzen Charakter sowie durch die Mitteilungspflicht der Schulleiter in allen die inneren Angelegenheiten betreffenden Fällen der Schulausschuß auch eine nicht zu unterschätzende Möglichkeit hat, auf das innere Leben der Schule einzuwirken. In diesen Fällen handelt der Schulausschuß auf dem Gebiete staatlicher Zuständigkeit. Klar ist, daß betreffend die Ausübung dieser Befugnisse Anweisungen von der staatlichen Schulbehörde an den Schulausschuß nicht wohl ergehen können, daß er also in diesen Fällen kraft staatlichen Auftrags handelt.[2] Jedoch können von der staatlichen Schulbehörde dem Schulausschuß Aufklärungen gegeben werden, von welchen Gesichtspunkten bei derartigen Aeußerungen auszugehen ist, wenn sie für die staatliche Schulverwaltung von Wert sein sollen. Wäre der Durchgangsverkehr lediglich dazu da, daß der Schulausschuß nur zu den äußeren Angelegenheiten Stellung nähme, so könnte er eigene Ansichten zu den das Innere berührenden Fragen keinesfalls abgeben. Der Durchgangsverkehr ist aber eben auch dazu geschaffen worden, der Stadtverwaltung die Möglichkeit zu geben, auch zu den inneren Angelegenheiten, die sie formal gar nicht berühren können, ihre Ansichten klarzulegen, welche den staatlichen Schulbehörden den Weg weisen können, auf dem sie gehen können. Und diese Tätigkeit ist ein inneres Recht, welches die staatliche Schulbehörde auftragsweise dem Schulausschusse überträgt, nämlich vom kommunalen Standpunkte aus der staatlichen Zuständigkeit vorbehaltene Angelegenheiten zu beurteilen. Der Schulausschuß ist also in die Verwaltung des gesamten höheren Schulwesens eingeschaltet. Dadurch ist er in der Lage, durch pünktliche Erledigung förderlich, durch unpünktliche Erledigung hinderlich auf das gesamte Schulleben einzuwirken. Es kann dadurch, daß z. B. die Anforderung von Lehrkräften nicht rechtzeitig weitergereicht wird, der Unterricht längere Zeit lahm gelegt werden.[3] Diese Einschaltung des Schulausschusses in die Ver-

1] Friebe, Verwaltungsordnung, S. 84.
2] Louis, Dtsch. Phil. Bl., 1926, S. 494
3] Louis, aaO., S. 494.

waltung des höheren Schulwesens bedingt es auch, daß in Erweiterung der schon in der Dienstanweisung von 1910 unter B I 12 angedeuteten Auskunftspflicht die Schulleiter den Vorsitzenden des Schulausschusses auch in allen inneren Fragen auf dem laufenden halten sollen. Es ist dies eine zu wirklich vertrauensvollem Zusammenarbeiten der städtischen Schulbehörden mit den Schulleitern und der staatlichen Schulbehörde notwendige und daraus gerechtfertigte Pflicht. Denn schließlich sind alle Rechte des Schulausschusses inbetreff der inneren Angelegenheiten nur dem Zwecke dienlich, sich über die Entwicklung des Schulwesens, das die Stadt geschaffen hat und für dessen Unterhaltung sie erhebliche finanzielle Opfer bringt, zu orientieren. Sie hat ein Interesse an allen Fragen, die ihre Schulen betreffen, und es ist in den allermeisten Fällen, daß der Geist des Wohlwollens und des gegenseitigen Vertrauens auch die Tätigkeit der Schulausschüsse in diesen Beziehungen lenken wird. Werden sie doch meistens eingedenk sein der hohen kulturellen Aufgabe, die sie durch Schaffung und Unterhaltung eines wohlgeordneten, ausgedehnten Schulwesens zum Wohle des ganzen Volkes erfüllen. Es ist bedauerlich, daß in dem neuen Schrifttum zu sehr die juristische und finanzielle Seite dieser Fragen herausgekehrt wird und die große kulturelle Aufgabe dabei meist nur mit wenigen Worten erwähnt wird. Ein wesentliches Mittel zur Erhöhung des gegenseitigen Vertrauens und der ersprießlichen Zusammenarbeit aller der höheren Schule dienenden Kräfte ist die Einführung des Durchgangsverkehrs, welcher am besten Gelegenheit bietet, eine Aussprache und einen Meinungsaustausch über alle Fragen herbeizuführen. Keinesfalls kann jedoch, was hier extra betont werden soll, aus dem § 11 der Verwaltungsordnung die Ansicht abgeleitet werden, als böte diese Bestimmung die Grundlage dafür, daß der städtischen Schulbehörde eine irgendwie geartete Disziplinarbefugnis zustünde. Darüber, daß diese einzig und allein Sache der staatlichen Schulbehörde sei, war man sich bei der Vereinbarung über die Verwaltungsordnung von vornherein klar, wie der Begleiterlaß besonders hervorhebt. Dem Patronat ist hierin kein Mitwirkungsrecht eingeräumt. So ist auch der Stadtschulrat in keiner Beziehung als Vorgesetzter der Lehrkräfte an den höheren Schulen anzusehen. Dasselbe trifft auch auf die Handhabung der Schulzucht zu, welche ebenfalls lediglich in der Hand der staatlichen Organe liegt. Die Auskunftspflicht nach § 11

ist nur als eine Mitwirkung ganz allgemein an inneren Angelegenheiten aufzufassen, wie es eine der in den Beiträgen S. 58 wiedergegebene Kuratorialsatzung treffend kennzechnet: „Dem Kuratorium steht bezüglich der inneren Angelegenheiten der Schule eine Mitwirkung insofern zu, als es berechtigt und verpflichtet ist, sich in fortlaufender Kenntnis darüber zu halten, in welcher Weise die Schule und die Lehrpersonen, den ihnen gestellten Aufgaben nachkommen. Zu diesem Zwecke kann es von den Leitern der Schule jederzeit nähere Auskunft verlangen. Der Direktor hat... dem Kuratorium Auskunft zu erteilen und ihm im übrigen ohne Aufforderung über die inneren Verhältnisse der Schule diejenigen Berichte zu erstatten, die erforderlich sind, um es laufend davon in Kenntnis zu setzen."

§ 12 der Verwaltungsordnung bestimmt weiterhin: „Der Vorsitzende des Schulausschusses oder ein von ihm beauftragtes Mitglied hat Sitz und Stimme bei den Reife- und Schulprüfungen der Schulen. Die schriftlichen Prüfungsarbeiten sind ihm rechtzeitig zu übermitteln. Die Reife- und Schulzeugnisse sind von dem städtischen Vertreter in seiner Eigenschaft als „Vertreter der Stadtgemeinde" mitzuunterzeichnen." Nach § 18 des alten Musterstatutes bestand dieses Recht nur bei den Reifeprüfungen, jetzt gilt die Bestimmung auch für Schlußprüfungen. Es ist nicht ausdrücklich gefordert, daß das Mitglied des Schulausschusses, welches an den Prüfungen teilnimmt, sachverständig ist. Es wird aber gefordert,[1] daß diejenigen Kuratorialmitglieder, welche an den Prüfungen teilnehmen, bezüglich der Verhandlungen bei diesen Prüfungen dieselbe Verschwiegenheit beobachten werden, wie sie von den Lehrern gefordert wird. Dieser Grundsatz ist auch in der Reifeprüfungsordnung ausdrücklich für alle Teilnehmer an den Prüfungen festgelegt. Wichtig ist ferner noch folgender M. E.[2] „Die Frage, ob der Vorsitzende des Schulausschusses nach der Verwaltungsordnung ein Recht darauf hat, daß ihm außer den schriftlichen Prüfungsarbeiten auch die übrigen Prüfungspapiere vor der mündlichen Reifeprüfung vorgelegt werden, war dahingestellt geblieben. Jedenfalls schließt der Umstand, daß diese übrigen Schriftstücke im § 12 der Verwaltungsordnung nicht ausdrücklich erwähnt sind,

---

1] M. E. v. 28. 11. 1877. U II 8125; Friebe, Verwaltungsordnung, S. 89.
2] M. E. vom 11. 12. 1924. U II 17 588 II; Friebe, Verwaltungsordnung, S. 89, 90.

nicht aus, sie trotzdem dem Vorsitzenden des Schulausschusses — zumal wenn dieser den Wunsch äußert — mit vorzulegen. Es ist durchaus verständlich, daß ein Vorsitzender des Schulausschusses, der Sitz und Stimme bei der Reifeprüfung nicht nur als Formalakt auffast, sondern darüber hinaus an der Prüfung inneren Anteil nimmt, die gesamten für die Beurteilung der Prüflinge und für den Gang der Reifeprüfung wichtigen, wenn nicht unentbehrlichen Unterlagen vor Beginn der mündlichen Prüfung kennen zu lernen den Wunsch hat." Das Recht, Sitz und Stimme bei den Prüfungen zu haben, ist ebenfalls ein wichtiges die inneren Angelegenheiten der Schulen betreffendes Recht. Besonders wichtig ist es deshalb, weil hier der Vorsitzende des Schulausschusses aktiv tätig wird, es ist ihm „eine aktive Beteiligung an einer unterrichtlichen Angelegenheit eingeräumt.[1] Dabei ist es ganz gleichgültig, welches der Ursprung dieses schon vor Einführung der Verwaltungsordnung bestehenden Rechtes ist. Mag es ein „Ehrenrecht", ein alter verbriefter Anspruch der städtischen Schulverwaltung" sein und aus den alten Patronatsrechten herstammen, es ist jedenfalls da und als positives inneres Recht nicht wegzuleugnen. Der städtische Vertreter hat Sitz und Stimme in dem betreffenden Prüfungsausschuß so gut wie jedes andere Mitglied. Er kann nach den bestehenden Bestimmungen in die Prüfungsarbeiten und sonstigen Unterlagen der Prüfung Einsicht nehmen, danach sein Urteil bilden und im Prüfungsausschuß vertreten und dadurch auf eine entsprechende Entscheidung über den Ausfall der Prüfung einwirken. Hierbei handelt er als Auftragsträger des Staates. Denn die Prüfung ist eine innere Angelegenheit der Schule und eine ihrer wichtigsten und folgenreichsten.[2] Durch Reifeprüfungen und Schlußprüfungen wird unter anderem darüber entschieden, ob den Prüflingen gewisse Berechtigungen zum Besuch einer Hochschule oder einer höheren Fachschule zuzuerkennen sind, also über eine Frage, die das gesamte staatliche Bildungswesen angeht, und für die somit nur staatliche Organe zuständig sind. Bezeichnend ist es, daß auch in der neuen Reifeprüfungsordnung, welche Ostern 1927 in Kraft treten soll, dem Vorsitzenden des Schulausschusses oder seinem Beauftragten Sitz und Stimme bei der Prüfung erhalten geblieben ist. Trotz der entgegenstehenden Bedenken,

1] Friebe, Dtsch. Phil. Bl., S. 491.
2] Louis, Dtsch. Phil. Bl., S. 495.

welche von Friebe[1] und Schramm[2] richtig und zutreffend gekennzeichnet worden sind, ist also dieses wichtige innere Recht der städtischen Schulbehörde weiterhin übertragen worden.

Auch der § 13 der Verwaltungsordnung bringt eine wesentliche Erweiterung gegenüber dem alten Statut (§ 18). „Der Schulausschuß ist berechtigt und auf Verlangen der staatlichen Schulbehörde verpflichtet, sich auch in Bezug auf solche Angelegenheiten der Schulen, die in den §§ 6—12 dieser Verwaltungsordnung nicht behandelt sind, gutachtlich der staatlichen Schulbehörde gegenüber zu äußern, oder sie mit den Schulleitern zu erörtern. Vor Erlaß einer Schulordnung und vor Abänderung ist, soweit es sich um Angelegenheiten der staatlichen Schulverwaltung handelt, der Schulausschuß gutachtlich zu hören.“ Bei dieser Bestimmung der gutachtlichen Aeußerung handelt es sich, wie aus dem Sinne sich ergibt, lediglich um die inneren Angelegenheiten, da ja die äußeren alle geregelt sind und vor allem dabei eine gutachtliche Aeußerung des Schulausschusses, der darin das Bestimmungsrecht besitzt, nicht in Frage kommt. So handelt es sich also in den inneren Angelegenheiten um ein Mitwirkungsrecht, wie es den Volksschuldeputationen ebenfalls in vielen Beziehungen (vgl. oben) übertragen worden ist. Das Recht, sich gutachtlich zu äußern ist doch dem Schulausschuß auch nicht in der Meinung zuerkannt worden, daß solche Aeußerungen grundsätzlich unbeachtet bleiben sollen, vielmehr in der, daß sie die Behandlung der betreffenden Angelegenheiten seitens der staatlichen Schulbehörde in sachgemäßer Weise beeinflussen und dadurch bei ihrer Erledigung mitarbeiten sollen.[3] Tatsächlich wird die Stellungnahme der Schulausschüsse bei der Behandlung der Sache auch, wo es eben geht, geeignete Berücksichtigung finden im Interesse einer gedeihlichen Zusammenarbeit zwischen Unterrichtsverwaltung und Stadtverwaltung. Auch in den Schulordnungen werden in der Regel meist innere Angelegenheiten behandelt. In diesen hat der Schulausschuß das Mitwirkungsrecht, dadurch daß er den Anspruch auf Gehör hat. Soweit äußere Angelegenheiten in Frage kommen, hat er das Mitbestimmungsrecht (§ 6 d). Dieses Recht der Mitwirkung bei den Schulordnungen stand auch dem Schulausschuß nach dem alten Musterstatut nicht zu. Darüber hatte früher

1] Friebe, Dtsch. Phil. Bl., 1926, S. 491.
2] Schramm, Dtsch. Phil. Bl., 1926, S. 439/40.
3] Louis, Dtsch. Phil. Bl, 1926, S. 71.

lediglich die Lehrerkonferenz bezw. die Schulaufsichtsbehörde zu beschließen.[1] So ist also auch dieses Recht als ein weiteres inneres Recht dem Schulausschuß als von der staatlichen Schulbehörde übertragen anzusehen.

Schluß.

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, daß sich die Rechte, die den Städten bezüglich der Teilnahme an der staatlichen Schulaufsicht, also an den inneren Angelegenheiten der Schule zustehen, nur sehr schwer bestimmen lassen. Die Zahl derjenigen Rechte, die sich fest umgrenzen lassen, ist gering. Sie erscheint leicht zu gering, wenn man die großen Ausgaben in Betracht zieht, die von den Kommunen oft für ihre Schulen gemacht worden sind und gemacht werden. Andererseits ist gerade das Verhältnis der städtischen zur staatlichen Schulverwaltung ganz auf das Vertrauensverhältnis abgestellt. Die gegenseitige Verständigung, eine verständnisvolle Handhabung der städtischen Schulverwaltungen, kluge Mäßigung auf der Seite der staatlichen Behörden werden es erzielen, daß beiden Teilen volle Gerechtigkeit widerfahren kann. So kann wohl behauptet werden, daß die Verteilung der Schulaufsichtsbefugnisse nach dem gegenwärtigen Rechtszustand als für beide Teile befriedigend anzusehen ist. Denn es ist auf der einen Seite bedenklich, den städtischen Behörden, die, wie die Posten der Stadtschulräte, den wechselnden politischen Strömungen ganz anders ausgesetzt sind als die staatlichen Organe, größere Rechte auf das innere Leben der Schule einzuräumen. Denn die Schule muß frei von allen derartigen Strömungen bleiben. Auf der anderen Seite ist aber das Recht der Städte anzuerkennen, den ihnen bisher zustehenden, wie aus der Untersuchung ersichtlich ist, wirklich nicht überragenden Einfluß sich nicht mindern zu lassen, und in kleineren Dingen hie und da zu vergrößern. Die Bestrebungen, die darauf hinzielen, diesen Einfluß unter der Wirkung gegenwärtiger, ungünstiger Verhältnisse ganz auszuschalten, können keinesfalls gutgeheißen wer-

1] Friebe, Verwaltungsordnung, S. 90,91.

den. Das Schulwesen ist unter dem bestehenden Rechtszustand hauptsächlich durch die freudige Mitarbeit der Städte zu seiner hohen Blüte gelangt. Wenn die Notlage der Städte in der Gegenwart dies oft vergessen läßt, so soll dieser doch Rechnung getragen werden. Sind sie doch auch durch die Notlage des Staates selbst stark in Mitleidenschaft gezogen werden. So ist auch zu hoffen, daß die Beeinträchtigung ihrer Verwaltungsrechte, die ihnen durch staatliche Gesetze in letzter Zeit widerfahren ist, nur eine vorübergehende sei. Sie sehen sich gehemmt bei der Anstellung neuer Lehrkräfte durch die Ueberweisung von fürsorgeberechtigten Lehrkräften aus den abgetretenen Gebieten, durch die Uebernahme von Lehrkräften aus den früheren Lehrerbildungsanstalten. Sie mußten damit einverstanden sein, daß der Staat ihnen die von ihnen angestellten Lehrer in den Ruhestand versetzte, ohne den eigenen Willen der Gemeinden, und ihnen durch Zahlung der Wartegelder eine erhebliche Mehrbelastung auferlegte. Dies mögen notwendige Uebergangsmaßnahmen sein. Auch die Städte haben solche vorgenommen. Sie haben die notwendige Errichtung neuer Schulen gescheut, bestehende Schulen verkleinert, die Gelder für Lehrmittel und Büchereien auf das geringste Maß zurückgesetzt; sie haben die Ersparnisse, die sie durch den Rückgang der Schüler in den Volksschulen machten, nicht den höheren Schulen zugeführt. Alles das rief eine gewisse Atmosphäre der Spannung, oft des Mißtrauens oder auch der Gleichgültigkeit hervor, die der Schule nicht zuträglich ist. Möge die Zeit bald kommen, wo auch diese Nöte der Vergangenheit angehören und alle Kräfte des deutschen Volkstums sich einig und frei entfalten können zur Hebung und Förderung des deutschen Schulwesens zum Wohle der deutschen Jugend.

Lebenslauf.

Ich, Alfred Schneider, wurde geboren am 24 Januar 1897 in Breslau, als Sohn des Eisenbahn-Obersekretärs Wilhelm Schneider zu Breslau. Ich besuchte das Staatl. Friedrichs-Gymnasium zu Breslau, wo ich am 2. September 1914 die Reifeprüfung ablegte. Vom April 1915 an studierte ich an der Universität zu Breslau Philologie (neuere Sprachen und evgl. Religion). Am Feldzug nahm ich von September 1916 bis Januar 1919 auf den Kriegsschauplätzen in Mazedonien und Flandern teil. November 1920 legte ich die wissenschaftliche, Februar 1922 die pädagogische Prüfung für das Lehramt an höheren Schulen Preußens ab. Von April 1925 an studierte ich an der Universität in Breslau Rechtswissenschaft. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 10. Februar 1927.